

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО
ПРАВОВЕДЕНИЯ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Савичев Алексей Аркадьевич

**Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга
в середине XIX — начале XX века: историко-правовое исследование**

Специальность 12.00.01 — Теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук,
профессор Д. А. Пашенцев

Москва — 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Глава 1. Становление и развитие органов городского самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге (конец XVIII — начало 70-х гг. XIX вв.)	21
1.1. Общая характеристика городского самоуправления России в конце XVIII — середине XIX вв.	21
1.2. Правовое регулирование городского самоуправления Санкт-Петербурга в 1846 — начале 1870-х гг.	33
1.3. Становление и функционирование городского самоуправления Москвы 60-х — начала 70-х гг. XIX вв.	39
Глава 2. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1870 г.	57
2.1. Разработка, принятие и особенности Городового положения 1870 г.	57
2.2. Организация городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в период действия Городового положения 1870 г.	69
2.3. Основные направления деятельности московского и санкт-петербургского городского самоуправления.....	102
Глава 3. Особенности правового регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в конце XIX — начале XX вв.	119
3.1. Подготовка и обсуждение Городового положения 1892 г.	119
3.2. Изменения в организации и деятельности городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга	128
3.3. Городское самоуправление Санкт-Петербурга по Положению об общественном управлении 1903 г.	165
Заключение	174
Использованные источники и литература	180

Введение

Актуальность темы исследования. История правового регулирования организации и деятельности органов городского самоуправления — вопрос, которому в отечественной юридической науке уделяется значительное внимание.

В настоящее время возрастает необходимость нового историко-правового осмысления организации и деятельности городского самоуправления крупнейших городов России. В условиях сложной организации системы городской публичной власти Москвы и Санкт-Петербурга на современном этапе не прекращается поиск оптимальной модели соотношения государственных и муниципальных властных структур указанных городов; ведутся дискуссии об объеме полномочий московских и санкт-петербургских органов местного самоуправления; обсуждаются вопросы совершенствования организационно-правовых основ их деятельности.

Особый статус Москвы и Санкт-Петербурга как городов федерального значения, необходимость сохранения единства городского хозяйства в условиях сложной социально-экономической инфраструктуры и численность городского населения предопределяют потребность в значительной централизации городской публичной власти за счет функционирования на городском уровне особого аппарата регионального государственного управления. В связи с этим местное самоуправление соответствующих городских территорий существенно ограничено в своих правах по сравнению с муниципальными образованиями других субъектов Российской Федерации.

С другой стороны, необходимость обеспечения прав многочисленного московского и петербургского населения в сфере местного самоуправления как особой группы политических прав и свобод в условиях современной российской государственности представляется бесспорной, что предопределяет потребность в конструировании обновленной системы муниципальной власти в городах федерального значения.

С учетом сложившейся ситуации в настоящее время не прекращается обсуждение дальнейших перспектив развития соответствующего института применительно к современным реалиям двух крупнейших городов Российской Федера-

ции. Выдвигаются и рассматриваются различного рода инициативы и предложения, связанные с модернизацией системы муниципальных выборов, преобразованием общего порядка функционирования структур местного самоуправления и осуществления полномочий в конкретных сферах городского хозяйства, решением вопросов, касающихся муниципальной собственности. В условиях продолжающегося поиска наиболее эффективных способов решения соответствующих проблем представляется актуальным обращение к историческим аспектам правового регулирования рассматриваемой сферы общественных отношений на территории Москвы и Санкт-Петербурга.

Значительный опыт в развитии российского законодательства о самоуправлении городов был накоплен в середине XIX — начале XX вв.

Обновленная законодательная база по Санкт-петербургскому городскому самоуправлению получила юридическую силу уже к середине XIX столетия, а муниципальное управление Москвы было реформировано в начале 1860-х гг. Соответствующие города стали первыми населенными пунктами России, где была введена новая модель управления городским хозяйством. При этом правовое регулирование московского и Санкт-петербургского самоуправления имело определенную специфику и в рамках иных, более поздних исторических отрезков. С этой точки зрения, необходимо решение важной научной задачи, которая состоит в обобщении накопленного опыта правовой регламентации местного самоуправления Санкт-Петербурга и Москвы как двух крупнейших городов России.

Таким образом, детальное исследование правовых основ московского и Санкт-петербургского городского самоуправления в их исторической ретроспективе может способствовать конкретизации отдельных историко-правовых аспектов генезиса и эволюции местного самоуправления указанных городов, а также выявлению тенденций и практик, которые могут быть учтены в рамках модернизации соответствующего института в современных условиях.

Степень научной разработанности темы исследования. Исследования дореволюционного периода, посвященные проблемам городского самоуправления, условно можно разделить на работы, в которых рассмотрены общие вопросы

общественного управления городских поселений России, и исследования, касающиеся анализа системы самоуправления конкретных городов, в том числе Москвы и Санкт-Петербурга. К первой группе относятся работы таких авторов, как А. И. Васильчиков, И. А. Вернер, В. Веселовский, А. К. Гейнс, Г. А. Джаншиев, И. И. Дитягин, А. А. Кизеветтер, Н. М. Коркунов, А. Михайловский, П. Муллов, И. Х. Озеров, К. А. Пажитнов, В. П. Семенов-Тян-Шанский, В. Ф. Тотомианц, В. О. Урушадзе и др.

В свою очередь, специфика функционирования системы органов городского самоуправления в отдельных городах дореволюционной России, в том числе в Санкт-Петербурге и Москве, проанализирована в исследованиях П. Воронцова-Вельяминова, Ф. Е. Енакиева, С. Еремеева, Е. Н. Каменецкой, Н. П. Ланина, В. А. Никольского, Д. Д. Семенова, Г. М. Туманова, М. П. Щепкина, Ю. М. Фридвальда, Г. Ярославского.

Среди исследований советского периода в области городского (в том числе московского и Санкт-петербургского) самоуправления в России во второй половине XIX — начале XX вв. интерес представляют работы Л. В. Вяликовой, М. А. Горловского, О. С. Гринцевича, И. В. Дойникова, П. А. Зайончковского, Б. В. Златоустовского, Н. Ю. Кружаловой, В. А. Нардовой, Э. А. Павлюченко, Л. Ф. Писарьковой, П. Г. Рындзюнского и др.¹

При проведении диссертационного исследования, помимо работ дореволюционных и советских ученых, были использованы труды современных авторов. Вопросы развития городского самоуправления в России во второй половине XIX — начале XX вв. проанализированы в исследованиях Ю. М. Алпатова, Н. И. Биюшкиной, Н. А. Бойко, А. В. Борисова, А. В. Бочарова, Е. Е. Бурцевой, П. В. Галкина, М. В. Зайцева, И. Н. Иваненко, П. М. Курдюка, К. В. Лена, В. В. Поповой, Н. Ю. Рождественской, Л. Б. Салиховой, А. К. Семенова, В. А. Скубневского,

¹ См.: Вяликова Л. В. Московское городское самоуправление в 1912 – феврале 1917 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 1989; Писарькова Л. Ф. Московское городское общественное управление с середины 1880-х годов до первой русской революции: дис. ... канд. ист. наук. М., 1979; Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х – начале 90-х годов XIX века: правительственная политика: дис. ... д-ра ист. наук. Л., 1984; и др.

Е. Г. Соловьевой, В. А. Тюрина, А. С. Чуевой, Н. В. Шабалина и др.

Проблемы самоуправления дореволюционных городов России были также освещены в исследованиях таких зарубежных ученых, как Brower Daniel R., Hamm M. F., Starr S. Frederick и др.

Организация городского общественного управления Москвы наиболее подробно исследована в трудах О. Г. Агеева, В. В. Бакушева, В. Ю. Виноградова, В. А. Ивановского, Н. А. Куликова, Л. А. Молчановой, А. Н. Писарева, Л. Ф. Писарьковой, К. К. Полещука, А. А. Романова, И. И. Серженко, Е. Г. Улумбелашвили, И. Н. Шумейко.

В числе наиболее комплексных исследований по дореволюционному городскому самоуправлению Москвы — работы Л. Ф. Писарьковой². Автор рассматривает ряд проблем, касающихся организации и проведения городских выборов, состава гласных Московской думы, доходов и расходов городского бюджета.

Кроме того, интерес представляет работа В. Ю. Виноградова «Московское городское самоуправление во второй половине XIX века: историко-правовой аспект»³.

К числу работ, посвященных вопросам общественного управления Санкт-Петербурга, относятся исследования А. Г. Вайтенса, А. П. Купайгородской, И. И. Мальцева, В. А. Нардовой, Н. А. Синькевича, А. С. Сухоруковой, Е. Д. Юхневой.

Наиболее крупный научный вклад в исследование специфики городского самоуправления Санкт-Петербурга внесен авторами монографии «Петербургская городская дума 1846–1918», в числе которых В. А. Нардова, А. П. Купайгородская, А. С. Сухорукова и др.⁴

Наряду с этим интерес представляют исследования Н. А. Синькевича. Автором рассмотрены предпосылки городских реформ 1870 и 1892 гг., особенности

² См.: Писарькова Л. Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. М., 1998; Ее же. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010.

³ См.: Виноградов В. Ю. Московское городское самоуправление во второй половине XIX века: историко-правовой аспект: дис. ... канд. ист. наук. М., 2001.

⁴ См.: Нардова В. А. и др. Петербургская городская дума 1846–1918. СПб., 2005.

избрания санкт-петербургских гласных, функции органов городского самоуправления Санкт-Петербурга в 1873–1903 гг.⁵

Несмотря на достаточно большое число работ, посвященных городскому самоуправлению Москвы и Санкт-Петербурга, многие из них касаются лишь отдельных, более узких вопросов городского самоуправления соответствующих городов (т.е. основное внимание уделено конкретным сферам городского хозяйства, более узким историческим отрезкам, вопросам взаимоотношений с органами государства и т.п.)⁶.

Кроме того, малоизученной остается значительная часть историко-правовых вопросов данной проблемы, так как исследования по городскому самоуправлению столичных городов Российской империи касаются, в основном, лишь его общих исторических аспектов.

Также проблемы городского самоуправления Российской империи середины XIX — начала XX вв. не имеют достаточной научной проработки в части сравнительно-правовой характеристики генезиса и эволюции данного института на территории Москвы и Санкт-Петербурга как двух крупнейших городов России, обладавших на дореволюционном этапе столичным статусом, а в условиях современной российской государственности — статусом городов федерального значения.

Цель исследования состоит в том, чтобы с историко-правовых позиций обосновать и раскрыть специфические тенденции и закономерности правового регулирования организации и деятельности органов городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX — начале XX вв.

Достижение указанной цели определило постановку и решение следующих

⁵ См.: Синькевич Н. А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997; Его же. Самоуправление и полиция Санкт-Петербурга в XVIII — начале XX века: основные этапы эволюции: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2004.

⁶ См.: Мальцев И. И. Общественное самоуправление С.-Петербурга в 1892–1902 гг.: дис. ... канд. ист. наук. СПб., 1993; Полещук К. К. Н. А. Алексеев и его деятельность на посту московского городского головы в 1885–1893 гг.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2017; Романов А. А. Деятельность органов городского самоуправления по развитию социально-экономической инфраструктуры Москвы в последней трети XIX — начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2010; Сухорукова А. С. Петербургская городская дума и проблема градостроительства в конце XIX — начале XX века: автореф. дис. ... канд. ист. наук. СПб., 2000.

задач исследования:

– выявить и обосновать основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX — начале XX вв., раскрыть специфику влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга;

– дать сравнительно-правовую характеристику применения государством партикулярных начал законодательного регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX — начале XX вв.;

– определить основные тенденции правового регулирования порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления на примере крупнейших городов Российской империи, включая Москву и Санкт-Петербург;

– раскрыть особенности становления городского самоуправления в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок диссертационного исследования;

– разработать классификацию активного и пассивного избирательного права с точки зрения имущественного ценза и охарактеризовать зависимость электоральной активности от соответствующих видов активного избирательного права в Москве и Санкт-Петербурге;

– определить и с историко-правовых позиций обосновать специфику московских и санкт-петербургских городских избирательных кампаний в период действия Городового положения 1892 г.;

– охарактеризовать основные организационно-правовые проблемы функционирования представительных структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга.

Объект диссертационного исследования составляют общественные отношения в системе городского самоуправления Российской империи середины XIX — начала XX вв.

Предметом исследования выступают общие закономерности правового регулирования организации и деятельности органов городского самоуправления Москвы

и Санкт-Петербурга в Российской империи середины XIX — начала XX вв.

Соответствие паспорту специальности. Диссертация соответствует паспорту специальности 12.00.01 — теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Исследование направлено на выявление общих закономерностей правового регулирования развития городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в историко-правовой ретроспективе, что коррелируется с подпунктами 2.7 и 2.8 перечня областей исследований, предусмотренного паспортом специальности 12.00.01 (в части научного осмысления законодательной основы российских преобразований муниципального управления городов в системе важнейших государственных и правовых реформ второй половины XIX — начала XX вв.).

Нормативной базой исследования является массив нормативных правовых актов, регулировавших общественные отношения в области общественного управления городов России.

В целом эти акты условно можно разделить на следующие разновидности:

1) по территориальному критерию: а) касавшиеся всех городских территорий России⁷, б) действовавшие в отношении определенных групп городских поселений⁸, в) распространявшиеся на конкретные города⁹;

2) по уровню принятия: а) общегосударственные¹⁰, б) местные акты должностных лиц государства¹¹, в) акты органов городского самоуправления¹².

⁷ См., например: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 13 октября 1853 г. «О предоставлении Министру Внутренних Дел назначать небольшие денежные пособия городским жителям, пострадавшим от пожаров» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVIII. Ч. 1. № 27606; Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XL. Отд. 1. № 48498.

⁸ См., например: Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к городам Прибалтийских губерний от 26 марта 1877 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LI. Ч. 1. № 57101.

⁹ См., например: Положение об общественном управлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38078.

¹⁰ См., например: Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. № 8708.

¹¹ См., например: Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора от 14 октября 1881 г. «Об уличном дежурстве домовых дворников и ночных сторожей с инструкцией для них, по г. Москве» // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городской Думою и Московским Губернским земским собранием. М., 1891. С. 4–10.

В рамках настоящего исследования центральное место среди законодательных актов о городском самоуправлении занимают: Именной указ от 13 февраля 1846 г. «О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга», Положение «Об общественном управлении города Москвы» от 20 марта 1862 г., Городовое положение от 16 июня 1870 г., Городовое положение от 11 июня 1892 г. и Положение об общественном управлении города С.-Петербурга от 8 июня 1903 г.

Эмпирической основой исследования выступили документы официального делопроизводства (опубликованные и находящиеся в архивных фондах), материалы периодической печати, воспоминания современников.

Большое значение в ходе исследования имели архивные документы. В работе были использованы материалы Государственного архива Российской Федерации, Центрального государственного архива города Москвы и Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга.

В Государственном архиве Российской Федерации были исследованы документы следующих фондов:

– № 569 — «Лорис-Меликов Михаил Тариелович, граф, Министр внутренних дел, главный начальник «Верховной распорядительной комиссии по охране государственного порядка и общественного спокойствия», Генерал от кавалерии»;

– № 586 — «Плеве Вячеслав Константинович, Директор департамента полиции (1881–1884 гг.), товарищ Министра внутренних дел (1884–1894 гг.), секретарь и главноуправляющий кодификационной частью при Государственном совете (1894 г.), Министр и статс-секретарь по делам Финляндии (1899–1902 гг.), Министр внутренних дел, Шеф жандармов (1902–1904 гг.), сенатор»;

– № 595 — «Трепов Дмитрий Федорович, Московский обер-полицеймейстер, Петербургский генерал-губернатор, товарищ Министра внутренних дел»;

– № 1729 — «Святополк-Мирский Петр Дмитриевич, князь, министр внут-

¹² См., например: Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» // Известия Гор. Думы. 1901 г. № 5 и 22. С. 73, 74.

ренных дел (август 1904 г. — январь 1905 г.)».

В Центральном государственном архиве города Москвы автором были использованы документы фондов:

- № 4 — Канцелярия московского дворянского депутатского собрания;
- № 16 — Управление московского генерал-губернатора;
- № 46 — Канцелярия московского градоначальника;
- № 60 — Московское особое по городским делам присутствие;
- № 65 — Московское губернское по земским и городским делам присутствие;
- № 160 — Московские городские общая и распорядительная думы;
- № 179 — Московские городские дума и управа.

В Центральном государственном историческом архиве Санкт-Петербурга были исследованы материалы фондов:

- № 513 — Петроградская городская управа;
- № 792 — Петроградская городская дума.

Наряду с архивными документами при написании диссертации использовались опубликованные документальные источники. Среди них — отчеты Московской и Санкт-Петербургской городских управ; списки гласных Московской городской думы с указанием числа посещений каждым из них думских заседаний; отчеты Санкт-Петербургского градоначальника; документы, касавшиеся подготовки городских реформ второй половины XIX в. и др.

Отдельные вопросы специфики реализации законодательства о городском самоуправлении в Москве и Санкт-Петербурге достаточно подробно освещались в дореволюционной прессе. При проведении исследования были использованы материалы из отдельных номеров газет Московские ведомости, Русские ведомости, Московский листок и других периодических изданий. Указанные материалы публиковались в форме репортажей, официальных обзоров деятельности структур городского самоуправления, различных откликов по наиболее актуальным вопросам городского хозяйства Москвы и Санкт-Петербурга.

В качестве источников также были задействованы воспоминания отдельных

авторов, например, Н. И. Астрова, В. И. Герье, К. Головина и др.

Методологическую основу исследования составляют такие общенаучные методы познания, как метод анализа, синтеза, диалектический метод и др. Кроме того, в ходе исследования были использованы специальные методы: формально-юридический, сравнительно-правовой, историко-правовой.

Среди методов, имевших приоритетное значение, выделяются диалектический, а также сравнительно-правовой методы. При помощи диалектического метода, основу которого составляют принципы развития и историзма, выявлены главные отличительные черты городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга на отдельных этапах генезиса и эволюции соответствующего института в середине XIX — начале XX вв. (в том числе специфика становления всеобщего самоуправления в указанных городах до городской реформы 1870 г., особенности применения партикулярных начал общегосударственного правового регулирования данной сферы общественных отношений в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок исследования и др.).

Использование сравнительно-правового метода выразилось в компаративном анализе московской и Санкт-Петербургской систем городского самоуправления, а также в их сопоставлении с муниципальным управлением иных городов России и зарубежных городских поселений. При помощи данного метода были выявлены и обоснованы основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX — начале XX вв., раскрыта специфика влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга.

Теоретическую основу диссертации составляют работы специалистов по истории государства и права. Среди них можно выделить исследования Р. Ф. Асанова, Н. И. Биюшкиной, Н. А. Бойко, В. Ю. Войтовича, В. Д. Гончарова, И. В. Дойникова, А. А. Дорской, И. Н. Иваненко, Е. В. Иванютиной, А. В. Колотилина, Л. Е. Лаптевой, В. А. Малхозова, Л. А. Молчановой, Д. А. Пашенцева, Н. А. Синькевича, Е. Г. Соловьевой, И. А. Чичеровой и др.

Важное значение имели также работы отечественных и зарубежных ученых-

специалистов по теории государства и права: Н. А. Власенко, Р. Дворкина, Е. М. Крупени, М. Н. Марченко, В. С. Нерсисянца, Д. Ролза, В. М. Сырых, Ю. А. Тихомирова, Т. Я. Хабриевой, Г. Л. Харта, Н. Н. Черногора, В. Е. Чиркина.

Хронологические рамки исследования охватывают период с середины XIX в. и до начала XX в. Хронологические рамки исследования были выбраны, исходя из комплекса социально-экономических, политических и правовых факторов, характерных для указанного исторического периода российской государственности. Выбор нижней хронологической границы исследования объясняется реформированием в 1846 г. общественного управления Санкт-Петербурга и последующим преобразованием системы самоуправления других крупных городов (Москвы, Одессы и Тифлиса) на принципах всеобщности и началом разработки общеимперского проекта преобразования городского самоуправления на бессловных началах. Реализация данных реформ осуществлялась на фоне отмены крепостного права, увеличения процессов урбанизации, торгово-промышленного роста городов и, как следствие, возрастающей необходимости привлечения населения к делу управления городским хозяйством.

Верхняя хронологическая граница — февраль 1917 г. Конечная дата исследования обуславливается началом работы Временного правительства после Февральской революции 1917 г., ознаменовавшей наступление нового этапа развития российской государственности, что предопределило существенные изменения в правовом регулировании городского самоуправления.

Территориальные рамки исследования охватывают городские территории Москвы и Санкт-Петербурга, состав которых с середины XIX до начала XX вв. неоднократно претерпевал изменения в связи с интенсивным социально-экономическим развитием указанных городов. Кроме того, в отдельных случаях рассматриваются вопросы организации и деятельности структур городского самоуправления иных регионов Российской империи и зарубежных стран в той части, в какой это необходимо для достижения цели исследования.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что в работе на основе исследования новых архивных источников выявлены особенно-

сти и закономерности правового регулирования городского самоуправления России в середине XIX — начале XX вв. с фокусировкой на изучении развития данного института в его историко-правовом контексте на территории Москвы и Санкт-Петербурга и рассмотрении наиболее важных сравнительно-правовых аспектов соответствующей проблемы в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок.

Конкретные элементы научной новизны проявляются в следующем:

– выявлены и обоснованы основные векторы правового регулирования городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX — начале XX вв., раскрыта специфика влияния этих векторов на городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга;

– дана сравнительно-правовая характеристика применения государством партикулярных начал законодательного регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX — начале XX вв.;

– определены основные тенденции правового регулирования порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления на примере крупнейших городов Российской империи, включая Москву и Санкт-Петербург;

– раскрыты особенности зарождения городского самоуправления в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок исследования;

– разработана классификация активного и пассивного избирательного права с точки зрения имущественного ценза, охарактеризована зависимость электоральной активности от соответствующих видов активного избирательного права в Москве и Санкт-Петербурге;

– определена и с историко-правовых позиций обоснована специфика московских и санкт-петербургских городских избирательных кампаний в период действия Городового положения 1892 г.;

– охарактеризованы основные организационно-правовые проблемы функционирования представительных структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга;

– введены в научный оборот новые архивные данные из фондов Государственного архива Российской Федерации, Центрального государственного архива Москвы и Центрального государственного исторического архива Санкт-Петербурга.

Проведенное исследование позволило сформулировать ряд **новых или обладающих элементами научной новизны выводов и положений**, которые выносятся на защиту:

1. Историко-правовой анализ городского самоуправления России середины XIX — начала XX вв. позволил выделить три вектора правовой регламентации соответствующей сферы общественных отношений на общегосударственном уровне:

– установление единых правовых норм в отношении всех городских поселений;

– регулирование самоуправления на территории отдельных групп городов, исходя из их административно-политического статуса, социально-экономических, географических, национальных и иных местных особенностей;

– законодательное закрепление особых норм в сфере городского самоуправления для конкретных городских поселений.

При этом Москву и Санкт-Петербург следует рассматривать в качестве городов, которые испытывали одновременное влияние всех трех указанных векторов, соответствуя, с точки зрения одних параметров, общероссийской модели городского самоуправления, но в то же время существенно отличаясь от нее по ряду иных показателей, как общих для Москвы и Санкт-Петербурга, так и характерных исключительно для одного из соответствующих городов.

2. Анализ временных и пространственных критериев действия законодательства Российской империи о городском самоуправлении показал, что Санкт-Петербург, по сравнению с Москвой, характеризовался более широкой практикой функционирования системы городского самоуправления, основанной исключительно на партикулярных законодательных началах, т.е. урегулированной специальным нормативным правовым актом, принятым на высшем государственном

уровне и действующим только в отношении территории соответствующего городского поселения. Это было обусловлено более поздним введением всеобщего самоуправления в Москве по Положению 1862 г. (соответствующее петербургское Положение 1846 г. было принято на 16 лет раньше), а также принятием Положения об общественном управлении г. Санкт-Петербурга 1903 г. при сохранении юридической силы Городового положения 1892 г. в отношении остальных городов России, включая Москву.

3. Исследование становления и развития организационно-правовых основ деятельности структур общественного управления крупнейших городов России, включая Москву и Санкт-Петербург, показало, что правовое регулирование порядка деятельности городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления не было упорядочено законом, и, как следствие, имело бессистемный, во многом стихийный характер: указанные акты отличались друг от друга по таким параметрам, как форма, время принятия (с разницей в 10 лет и более), объем, а также перечень урегулированных ими вопросов.

4. Вопреки распространенному в научной литературе мнению о том, что местное самоуправление в России в середине XIX — начале XX вв. было следствием осуществления правительственной инициативы, т.е. возникло по решению государства, становление городского самоуправления Москвы 1862 — начала 1870-х гг., следует рассматривать в качестве результата проявления воли городского населения. Учреждение всеобщих структур городского самоуправления Москвы в виде Общей и Распорядительной дум было реализовано по ходатайству дворян Московского уезда. Таким образом, введение системы указанных органов городского самоуправления было инициировано представителями местного населения, что может рассматриваться как нетипичный для указанного исторического периода путь формирования соответствующего института.

5. В рамках сформировавшейся во второй половине XIX в. системы городского самоуправления применительно как к активному, так и пассивному избирательному праву, в зависимости от имущественного ценза, можно выделить сле-

дующие их разновидности:

- а) возникавшее на основе уплаты оценочного сбора с городского недвижимого имущества;
- б) предоставлявшееся вследствие уплаты торгово-промышленного сбора;
- в) смешанное, предполагавшее предоставление права избрания гласных либо быть избранным в качестве гласного при наличии одновременно двух указанных условий.

Анализ избирательной явки в Москве и Санкт-Петербурге показал, что, исходя из предложенной классификации, наиболее благоприятной почвой для высокой электоральной активности служило смешанное избирательное право, предполагавшее наличие более прочных социально-экономических связей избирателя с городом и, как следствие, его более высокую заинтересованность в эффективном функционировании структур городского самоуправления. Преобладание в Санкт-Петербурге соответствующей электоральной категории предопределяло более высокую явку избирателей в период действия Закона 1870 г. по сравнению с Москвой.

6. Сравнительно-правовой анализ избирательных систем Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1892 г. показал, что опыт московских избирательных кампаний следует считать более успешным. Деление территории Москвы на избирательные участки, в отличие от Санкт-Петербурга, было введено уже на первых выборах. Как результат — избиратели были лучше знакомы с баллотлируемыми лицами и друг с другом, могли согласовать кандидатуры и сделать более осознанный выбор. Поэтому в Санкт-Петербурге, где вплоть до повторного голосования в 1897 г. выборы проходили в едином избирательном собрании, недобор гласных был намного существеннее.

7. В период действия Городового положения 1892 г. специфика деления города на избирательные участки в Москве существенно отличалась от системы формирования таких участков на повторных выборах в Санкт-Петербурге в 1897 г. Исходя из этого, можно сформулировать следующие основные принципы создания московских участков, которые не были характерны для Санкт-

петербургской модели:

- сложносоставность формировавшихся избирательных участков, границы каждого из которых охватывали несколько граничивших друг с другом полицейских частей города (в Санкт-Петербурге границы каждого участка совпадали с территорией одной конкретной полицейской части);

- сбалансированность избирательных участков как по численности электората, так и по количеству гласных, подлежащих избранию от каждого из этих участков (в Санкт-Петербурге число гласных, избиравшихся от каждого участка, было пропорционально численности избирателей, проживавших на его территории, т.е. общее число избиравшихся членов Городской думы было распределено по соответствующим участкам неравномерно).

8. В качестве одной из ключевых проблем функционирования Московской и Санкт-Петербургской городских дум следует рассматривать наличие нормативных предпосылок для принятия ими нелегитимных решений. Соответствующие правовые нормы были предусмотрены в принимавшихся на высшем государственном уровне законодательных актах, закреплявших требования к правомочности думских заседаний.

Собрания Московской и Санкт-Петербургской городских дум в период действия Городового положения 1870 г. считались правомочными при наличии лишь 1/5, а по Положению 1892 г. — 1/3 от общего числа гласных. Для принятия решений по ряду наиболее важных вопросов местного значения требовалось присутствие не менее половины думского состава. В первом случае решения принимались простым большинством, а в последнем — 2/3 голосов от общего числа присутствующих лиц.

В таких условиях в силу четного числа гласных даже установление усиленного, 50%-ого кворума не могло быть гарантией легитимности принимавшихся решений, так как вторая часть гласных составляла также 50%, т.е. была тождественна нормативно закреплённому кворуму.

Теоретическая значимость исследования определяется тем, что оно существенно расширяет историко-правовую тематику исследований местного само-

управления в России за счет того, что в значительной степени конкретизирует концептуальные особенности его становления и эволюции на территории крупнейших городских центров. Полезность обобщения практики правового регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в середине XIX — начале XX вв. с учетом специфики формирования и эволюции соответствующей нормативной правовой базы видится бесспорной для развития истории государства и права России ввиду того, что имеющиеся исследования затрагивают данный вопрос лишь фрагментарно, без проведения его детального историко-правового анализа в пределах заявленных территориальных и хронологических рамок.

Таким образом, настоящее исследование обеспечило решение особой, теоретически значимой научной задачи, которая состоит в выявлении специфики правового регулирования организации и деятельности структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга во второй половине XIX — начале XX вв. в контексте того политического курса, который осуществлялся в рассматриваемой сфере общественных отношений на общегосударственном уровне.

Кроме того, полученные выводы составляют теоретическую основу для дальнейших научных разработок в области теории государства и права, истории политических и правовых учений, конституционного и муниципального права.

Практическая значимость исследования. Основные выводы диссертации могут быть использованы в процессе правотворческой и правоприменительной деятельности в области местного самоуправления, в частности, на территориях крупнейших городов России. Также материалы исследования могут быть использованы при написании учебно-методических пособий и в процессе преподавания курсов истории отечественного государства и права и муниципального права, а также в рамках профессиональной подготовки кадров для системы государственной и муниципальной службы городов федерального значения.

Апробация результатов исследования нашла отражение в докладах на международных и всероссийских научных конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция памяти проф. Ф. М. Рудинского «Права и свободы че-

ловека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» (г. Москва, Юридический институт МГПУ, 24 апреля 2014 г.), Международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы систематизации законодательства, информационного права и информационной безопасности» в честь 150-летнего юбилея принятия Судебных Уставов 1864 г. (г. Москва, ФБУ НЦПИ при Минюсте России, 5–6 июня 2014 г.), Всероссийская научная конференция «Гармонизация подходов в исследованиях и обучении праву» (г. Москва, Юридический институт РУДН, 27–28 марта 2015 г.), Международная научная конференция памяти проф. Ф. М. Рудинского «Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика» (г. Москва, Юридический институт МГПУ, 23 апреля 2015 г.), II Всероссийская научно-практическая конференция (Правовые чтения на Большом Каретном — 2016) «Правовая политика и правовой мониторинг: проблемы теории и практики» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции «РПА Минюста России», 28 октября 2016 г.), Всероссийская научно-практическая конференция аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы права в современных исследованиях молодых ученых-юристов» (г. Москва, Всероссийский государственный университет юстиции «РПА Минюста России», 21 апреля 2017 г.), II Всероссийская научная конференция «Систематизация законодательства в фокусе историко-правовой науки (к 470-летию принятия Судебника 1550 г.)» (г. Москва, ИЗИСП, 13 мая 2020 г.).

Выводы исследования опубликованы в 17 научных статьях автора, в том числе 10 статей в изданиях, рекомендованных ВАК РФ для публикации основных результатов диссертационных исследований.

Структура диссертации определяется целями и задачами исследования и состоит из введения, трех глав, включающих девять параграфов, заключения и библиографического списка.

ГЛАВА 1. Становление и развитие органов городского самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге (конец XVIII — начало 70-х гг. XIX вв.)

1.1. Общая характеристика городского самоуправления России в конце XVIII — середине XIX вв.

В XVIII–XIX столетии понятие «самоуправление» в российском законодательстве не использовалось. В нормативных правовых актах XVIII в. по отношению к отдельным территориям употреблялся термин «управление»¹³. В XIX столетии на фоне существенных преобразований по демократизации местной публичной власти, но при сохранении самодержавия, законодателем активно применялась категория «общественное управление»¹⁴, подразумевавшая привлечение к решению вопросов местного значения отдельных социальных слоев населения соответствующей территории.

Несмотря на отсутствие понятия «самоуправление» в отечественном законодательстве, многие теоретико-методологические положения о нем в России были сформулированы именно в XIX в., а точнее — в 1860-х гг., вследствие широкого распространения так называемой «общественно-хозяйственной» теории, в соответствии с которой структуры общественного управления наделялись самостоятельностью в решении вопросов местного значения¹⁵ (исходя из этого понятия

¹³ См., например: «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. // Полное собрание законов Российской Империи (далее — ПСЗРИ). Собр. I. Т. XX. № 14392.

¹⁴ См., например: Именной указ от 13 февраля 1846 г. «О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXI. Ч. 1. № 19721; Положение об общественном управлении города Одессы от 30 апреля 1863 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVIII. Ч. 1. № 39565.

¹⁵ См.: Войтович В. Ю. Формирование местных органов власти в России (на материалах Удмуртской республики) // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2016. Т. 26. № 2. С. 76; Нардова В. А. и др. Петербургская городская дума 1846–1918: монография. СПб.: Лики России, 2005. С. 6.

«городское самоуправление» и «городское общественное управление» следует рассматривать в качестве двух равнозначных терминов).

В тот же период в условиях проводившихся муниципальных преобразований местное самоуправление сложилось в его современном виде. В европейских странах, США, Японии и ряде других государств, его становление связывается с процессом перехода от феодальной организации к современному индустриальному обществу¹⁶.

Данный исторический этап ознаменовался тем, что термин «самоуправление» был фактически введен в научный оборот¹⁷. Тогда он подразумевал под собой предоставленное государством право административных единиц, общин, сословий и корпораций на самостоятельное управление своими внутренними делами (административными и хозяйственными) под контролем представителей правительственной власти. В эпоху абсолютизма в России система самоуправления выступала лишь дополнением к функциям правительственного управления, так как полномочия делегировались центральной властью¹⁸. Местное самоуправление в российских условиях имело тесную связь с государственной властью, испытывая ее сильное влияние¹⁹.

В качестве одной из важнейших характеристик дореволюционной системы местного, в том числе общественного, управления следует рассматривать существенное влияние на функционирование этой системы Министерства внутренних дел²⁰. Основная задача МВД царской России заключалась в решении местных вопросов, поддержании административной системы. Иными словами, в стране дей-

¹⁶ См.: Сергеев Д. Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий. Екатеринбург, 2012. С. 54.

¹⁷ См., например: Васильчиков А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I. СПб., 1872; Гейнс А. К. О городском самоуправлении // Вестник Европы. Журнал истории, политики, литературы. 1879. Т. 2. № 3. С. 377.

¹⁸ См.: Малхозов В. А. Городское самоуправление в России в XVIII–XIX веках // Вестник Ставропольского института имени В. Д. Чурсина. 2001. Вып. 1. С. 36, 37.

¹⁹ См.: Рогачева Л. И. Особенности развития местного самоуправления в дореволюционной России // Правовая инициатива. 2014. № 3. С. 19.

²⁰ См.: Чихладзе Л. Т., Соколов Н. Н. Особенности генезиса местного самоуправления и местного управления в России. Ч. 3 // Юстиция. 2015. № 3. С. 40.

ствовало полноценное профильное ведомство по делам местного управления и самоуправления. В свою очередь, самоуправление, как сфера местных хозяйственных вопросов, не отделялось от общегосударственного публично-хозяйственного механизма.

Истоки местного самоуправления в России можно обнаружить еще на рубеже XI–XII вв., в период формирования и развития русских вечевых традиций (в Новгороде и Пскове)²¹, а также в губной и земской реформах XVI в.²² Первую же попытку преобразования системы управления российских городов с учетом европейского опыта предпринял Петр I в конце XVII столетия. В январе 1699 г. были образованы Бурмистерская палата в Москве и подчиненные ей земские избы в остальных городах, заменившие воевод и приказные избы. Торговые и посадские люди, осуществлявшие сбор и доставку в столицу государственных налогов, различных сборов и пошлин, перешли в ведение указанных учреждений. До 1699 г. они были в подчинении восьми приказов и местной администрации²³.

В 20-х гг. XVIII в. система городского управления была вновь реформирована. В 1720 г. в Санкт-Петербурге был учрежден Главный магистрат, а в 1723 г. состоялись выборы в городские магистраты. Московский магистрат был избран в составе 2 бургомистров и 4 ратманов. К концу правления Петра I магистраты функционировали в 194 городах²⁴.

Новый этап развития местного, в том числе городского управления в России связан с преобразованиями Екатерины II, которые нашли свое отражение в таких

²¹ См., например: Костюченко И. Ю. Вече и князь в Новгородской земле // Представительная власть в России: История и современность: Сборник научных статей. Вып. 1. М., 2002. С. 5–20.

²² См.: Морозова Л. А. Судебная реформа середины XVI в. (губное и земское самоуправление и выборные суды на местах) // Государство и право. 2011. № 5. С. 92–99.

²³ Именной указ от 30 января 1699 г. «Об учреждении Бурмистерской Палаты для ведомства всяких расправных дел между Гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями, и об исключении Гостей и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. III. № 1674; Именной указ от 30 января 1699 г. «Об учреждении в городах Земских Изб для ведомства всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. III. № 1675.

²⁴ См.: Кирилов И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства. М., 1977. С. 36.

законодательных актах, как Учреждения для управления губернией (1775 г.)²⁵, Жалованная грамота дворянству (1785 г.)²⁶, Грамота на права и выгоды городам Российской империи (1785 г.)²⁷.

Переходя непосредственно к вопросам правового регулирования системы городского самоуправления, следует отметить, что города включались в состав губерний. Последние находились под управлением губернаторов, назначавшихся на должность Сенатом, и губернских правлений (они, в свою очередь, в действительности подчинялись губернаторам).

Жалованная грамота дворянству и Грамота на права и выгоды городам Российской империи установили производственный и территориальный принципы организации местного самоуправления в городах. Городское самоуправление представляло собой союз производственных единиц. Ранее это был союз общин. В результате соответствующих реформ общины были заменены управами и цехами. Они формировались при условии наличия в их составе не менее пяти мастеров однородного вида ремесла. Производственное самоуправление по горизонтали подразумевало под собой две разных по своему содержанию составляющих: управление торговыми гильдиями и ремесленным производством. Гильдейское самоуправление создавалось на основе имущественного ценза. Чтобы попасть в одну из гильдий, требовалось объявить капитал от 1 тыс. до 50 тыс. руб. Наиболее высокий имущественный ценз был закреплен для первой гильдии — от 10 тыс. до 50 тыс. руб.; для второй гильдии — от 5 тыс. до 10 тыс.; для третьей — от 1 тыс. до 5 тыс. руб.

Для включения в состав цехов и ремесленных управ необходимо было осуществлять в городе то или иное ремесло²⁸. Также туда записывались все те, кого по закону «в мещанское общество причесть можно». Иными словами, гильдей-

²⁵ См.: «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XX. № 14392.

²⁶ См.: Грамота на права, вольности и преимущества благородного Российского Дворянства от 21 апреля 1785 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXII. № 16187.

²⁷ См.: Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXII. № 16188.

²⁸ См.: Агеев О. Г., Писарев А. Н. Местное самоуправление в Москве: история развития и современные проблемы правового регулирования. М., 2008. С. 16, 17.

ское самоуправление осуществлялось наиболее состоятельными людьми, а цеховое и ремесленных управ — людьми менее состоятельными, мещанами.

Жалованная грамота на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. закрепляла статус города как «юридического лица», как «особой местной общины», которая имеет свои «особые интересы и нужды»²⁹.

Представительными органами городского самоуправления выступали городская общая дума и шестигласная городская дума. Городская общая дума включала в свой состав городского главу и гласных. Гласные избирались каждые три года по баллам отдельно от городских обывателей, гильдий, цехов, иногородних и иностранных гостей, именитых граждан и посадских. В свою очередь, общая городская Дума избирала из состава своих гласных шестигласную городскую думу, которая включала в свой состав городского главу и соответствующих представителей указанных выше шести категорий городского населения (т.е. каждая из шести этих категорий обладала одним соответствующим голосом в системе городского самоуправления — § 156–165 Жалованной грамоты). Исполнительную власть осуществлял городской магистрат, выполнявший решения городской Думы. Городской глава, бургомистры и ратманы избирались городским населением также каждые три года (§ 31 Жалованной грамоты).

Таким образом, в условиях назревавшего торгово-промышленного роста городских поселений была предпринята попытка модернизации системы управления в сфере городского хозяйства с учетом интересов местного населения.

В начале 1786 г. указанные учреждения были введены в Москве, а позднее и в других городах.

Несомненно, принятие Грамоты на права и выгоды городам Российской империи 1785 г. в рамках политики государства по совершенствованию системы местного управления, имело особое значение. Данным нормативным правовым документом были учреждены органы городской публичной власти, основная роль которых заключалась в обеспечении непосредственных интересов города, незави-

²⁹ Павленко Н. Н. История правового регулирования организации местного самоуправления в городе Москве // Труды МГУУ Правительства Москвы. 2007. Вып. 10. С. 246.

симо от общих потребностей уезда и иных, более крупных административно-территориальных единиц³⁰.

Вместе с тем, несмотря на серьезные преобразования по привлечению общества к решению вопросов городского хозяйства в период правления Екатерины II, ведущая роль структур государственной власти в данной сфере была сохранена. Так как губернии на соответствующем историческом этапе находились под непосредственным управлением губернаторов, назначавшихся императором, и губернских правлений (на деле подчинявшихся губернаторам), система местного, в частности, городского, самоуправления в Российской империи находилась в достаточно большой зависимости от органов административно-полицейского управления.

При Павле I основными началами устройства городской жизни выступали централизация управления и усиление роли администрации. Так, в соответствии с «Уставом Столичного города Санкт-Петербурга» от 1798 г.³¹ для управления городом учреждается «Комиссия о снабжении резиденции припасами, распорядком квартир и прочих частей, до полиции относящихся». Указанный орган, как следует из § 1 гл. 1 Устава, заключал в себе «главное городское начальство». В состав Комиссии входили: военный губернатор, генерал-провиантмейстер, а также другие чиновники, определявшиеся императором. Безусловно, эти должностные лица относились к системе административно-полицейской власти. Более того, именно военный губернатор возглавлял полицию, представлявшую собой ту «часть Городского Начальства, которой вверено наблюдение в городе благочиния, добронравия и порядка» (§ 1, 2 гл. 6 Устава). В качестве помощников военного губернатора как начальника полиции выступали обер-полицмейстер и два полицмейстера, назначавшиеся на должность также по императорскому указу.

В рамках рассмотрения вопроса о статусе «Комиссии о снабжении резиденции припасами, распорядком квартир и прочих частей, до полиции относящихся», следует подчеркнуть, что данный орган, во многом являлся органом общей ком-

³⁰ См.: Центральный государственный архив Москвы (далее — ЦГА Москвы). Ф. 179. Оп. 21. Д. 745. Л. 9.

³¹ См.: «Устав столичного города Петербурга» от 12 сентября 1798 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXV. № 18663.

петенции и к его ведению относилось «все то, что только ко благоустройству города и благосостоянию жителей его относиться может». В частности, комиссия ведала вопросами городской торговли, продовольствия, городских доходов и расходов, ценообразования (осуществляя антимонопольный контроль). Иными словами, если вести речь о статусе военного губернатора, то он, будучи должностным лицом административно-полицейского управления, выступал главой комиссии о снабжении как органа, отвечавшего за общее городское хозяйство — с одной стороны, а также начальником полиции как органа специальной компетенции, занимавшегося вопросами правопорядка и безопасности — с другой.

Несмотря на закрепление в Уставе 1798 г. такого предмета деятельности Комиссии, как «все то, что только ко благоустройству города и благосостоянию жителей его относиться может», ключевой задачей городского управления выступало полицейское обустройство и помощь органам военного управления в решении вопросов размещения войск. Общественное же благоустройство и развитие города было, так или иначе, отодвинуто на второй план. Исходя из этого, можно вести речь о том, что сложившаяся система городского управления в большей степени функционировала в интересах государства, а не местного населения. Таким образом, либеральные новшества Екатерининской Грамоты 1785 г. так и не были реализованы на практике.

17 февраля 1799 г. подобный Устав утверждается и для Москвы³². Данный документ повлек за собой еще более негативные последствия: деятельность Московской городской думы была сведена к нулю, а наряду с этим была утрачена и административная самостоятельность столицы. Вместо думы был учрежден «департамент» Комиссии о снабжении резиденции припасами, который возглавлялся военным генерал-губернатором³³.

Преобразования городского управления в России продолжились и в дальнейшем. 4 апреля 1799 г. в Москве начало функционировать «городское управле-

³² См.: «Устав столичного города Москвы» от 17 января 1799 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXV. № 18822.

³³ См.: Ярославский Г. Городское самоуправление Москвы // Москва в ее прошлом и настоящем. М., 1912. Вып. XII. С. 20.

ние», или «ратгауз»³⁴. 4 сентября 1800 г. вышло решение об упразднении магистратов во всех губернских городах, а наряду с ними — и дум. Они были заменены ратгаузами на том же основании, что и в столицах³⁵. Со вступлением на престол Александра I было восстановлено Городовое положение 1785 г. Однако нормы данного документа в полной мере так и не были реализованы ни в одном населенном пункте России.

В первой половине XIX в. полноценная система введенных Законом 1785 г. органов городского самоуправления отсутствовала во всех без исключения городах. Уже в 1840-х гг. в условиях повсеместного прекращения деятельности общих дум функционировали лишь шестигласные думы, которые избирались сословными собраниями³⁶. Таким образом, общегородское самоуправление, законодательно закрепленное в результате реформы Екатерины II, на практике полностью отсутствовало.

В период правления Александра I, несмотря на сглаживание определенных недостатков системы городского управления и самоуправления, создание различных комитетов и совещаний (например, комитеты для уравнивания городских повинностей³⁷, Комитет для рассмотрения доходов и расходов Московской городской думы и долгов оной³⁸), ситуация в рассматриваемой сфере общественных отношений оставалась достаточно сложной. Так, в Москве в 1800 г. сумма ежегодных расходов составляла 573 000 руб. При этом большая часть этой суммы

³⁴ См.: Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 54.

³⁵ См.: Именной указ от 4 сентября 1800 г. «О бытии всем Магистратам и Ратушам уездных городов Санкт-петербургской и Московской Губерний под апелляциею Ратгаузов, в столицах состоящих, и об учреждении во всех Губернских городах, вместо Магистратов, Ратгаузов» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVI. № 19543.

³⁶ См.: Дитятин И. И. К истории «жалованных грамот» дворянству и городам 1785 года // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 134.

³⁷ См.: Именной указ от 12 февраля 1802 г. «О восстановлении разных присутственных мест и о штатном положении Санкт-Петербургской и Московской губерний» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20143; Именной указ от 19 января 1802 г. «Об учреждении в С.-Петербурге Комитета для уравнивания городских повинностей» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20116; «Именной указ, данный учрежденному в Москве Комитету для уравнивания городских повинностей», от 19 марта 1802 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20190.

³⁸ См.: Именной указ, данный Московскому Военному Генерал-Губернатору «О учреждении Комитета для рассмотрения доходов и расходов Московской Градской Думы и долгов оной», от 16 октября 1820 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXXVII. № 28439.

ушла на исключительно полицейские нужды — 52,4% (300 320 руб.). Безусловно, оставшаяся часть средств не могла в полной мере обеспечить решение вопросов городского благоустройства и развития. К примеру, на содержание мостов было потрачено 2% (12 000 р.); на мощение улиц и площадей — 1,3% (8000 руб.); на содержание школ — 3,1% (17 800 руб.). В последующие годы сумму городских расходов уменьшить не удалось. В 1806 г. в Москве она составила уже свыше 811 000 руб. Преобладание в этой сумме административно-полицейских издержек сохранялось в ущерб развитию городского хозяйства³⁹. Из суммы в 811 910 руб. на обязательные расходы (по содержанию полиции, войск и др.) тратилось свыше 80% (650 000 руб.), а на все остальные нужды — остаток в размере 19,9% (161 900 руб.), в том числе на содержание школ и благотворительных заведений выделялось 4,6% (37 800 руб.). В 1823 г. финансирование благоустройства и богоугодных заведений Москвы (школ, богаделен) существенно сократилось и составляло лишь 2,4% (для сравнения — в 1806 г. — 14%)⁴⁰. Проблема недостаточности бюджетного обеспечения указанных социально значимых сфер городской жизни не была решена и в более поздний период, о чем свидетельствуют данные о состоянии московского бюджета в 1840-х гг.⁴¹

Острую нехватку городского бюджетного финансирования таких сфер, как образование, здравоохранение и городское благоустройство на данном этапе испытывал и Санкт-Петербург, где доля соответствующих расходов городской казны не превышала 1/3⁴².

В большинстве губернских и уездных городов ситуация была еще хуже⁴³.

В 1825 г. был образован Комитет для изыскания способов к улучшению состояния городов. Данной структуре было поручено разработать принципиально новую концепцию развития городских территорий, которое обеспечивалось бы их экономическим ростом и повышением уровня жизни городского населения.

³⁹ См.: Ярославский Г. Указ соч. С. 21, 22.

⁴⁰ См.: Писарькова Л. Ф. Указ соч. С. 61, 62.

⁴¹ См.: Роспись денежных оборотов по Московской городской казне на 1844 год. М., 1844. С. 2, 5, 8–10; Московская городская роспись на 1848 год. М., 1848. С. 5–7.

⁴² См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 16.

⁴³ См.: Джаншиев Г. А. Эпоха великих реформ. М., 1896. С. 507.

Предполагались такие меры, как уменьшение городских расходов и повинностей, упрощение процессов переселения людей в города, развитие торгово-промышленного потенциала городских территорий и системы образования⁴⁴. Однако Комитет не смог решить поставленную перед ним задачу и в 1831 г. был закрыт.

В 30-х гг. XIX в. наиболее важное значение для правительства имел вопрос о повышении городских доходов. Для реализации соответствующих мер создавались различные комитеты и комиссии. К 1831 г. почти во всех городах функционировали комитеты для уравнивания доходов и расходов. В каждом городе обязательным стало составление смет городских доходов и расходов, а также проверка ежегодных отчетов о доходах и расходах депутатами, избранными от граждан (по одному от каждого сословия). За счет этого предполагалось обеспечить упорядочение городских бюджетов⁴⁵.

Отдельное внимание уделялось городским бюджетам в столичных городах. В период с 1832 по 1836 гг. в Москве под председательством военного генерал-губернатора действовал особый Комитет для устройства хозяйства Московской городской думы. Его создание было обусловлено хроническим дефицитом бюджета: по смете 1832 г. расходы превышали доходы более чем на 300 тыс. руб.⁴⁶ Для решения указанной проблемы Комитет предложил повысить отдельные сборы и ввести ряд новых налогов⁴⁷.

Аналогичный орган был сформирован и в Санкт-Петербурге (Комитет для составления положения о доходах и расходах, созданный в 1838 г.). Тем не менее такого рода структуры не обеспечивали решения соответствующих проблем⁴⁸.

Для улучшения качества городской жизни на данном этапе, наряду с опти-

⁴⁴ Сенатский указ от 29 октября 1825 г. «Об учреждении особого Комитета для изыскания способов к улучшению состояния городов» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XL. № 30567.

⁴⁵ Сенатский указ от 3 октября 1831 г. «О поверке ежегодных отчетов о городских доходах и расходах, чрез особых Депутатов от граждан» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. VI. Отд. 2. № 4847.

⁴⁶ См.: Варадинов Н. В. История Министерства внутренних дел. Ч. 3. Кн. 1. СПб, 1862. С. 443, 444; Его же. История Министерства внутренних дел. Ч. 3. Кн. 2. СПб, 1862. С. 393.

⁴⁷ См.: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, опубликованное 9 апреля 1836 г. «О новых сборах для приращения городских доходов Московской столицы», от 4 марта 1836 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XI. № 8942.

⁴⁸ См.: Варадинов Н. В. Указ. соч. Ч. 3. Кн. 2. С. 394, 395.

мизацией городских бюджетов, требовалось решение таких задач, как модернизация транспортной инфраструктуры, развитие промышленности и торговли, создание новых рабочих мест, повышение оплаты труда, совершенствование систем образования, медицинского обслуживания и социальной защиты. Особенно остро такого рода потребности проявлялись в так называемых «земледельческих» городах. На данном историческом этапе многие территории получали городской статус не в результате «развития гражданственности» и роста торгово-промышленного потенциала соответствующих местностей, а с целью образования административных пунктов среди увеличивавшегося земледельческого населения⁴⁹.

В рассматриваемый период полномочия городского самоуправления сводились в основном к сбору податей, взысканию недоимок, выдаче паспортов, контролю за исполнением повинностей, налагаемых на податные сословия и др. В свою очередь, функции в сфере обеспечения благоустройства городской территории, санитарно-эпидемиологического благополучия, пожарной безопасности, снабжения горожан продовольствием принадлежали органам полиции. При этом городские думы выделяли средства различным государственно-властным структурам (Главное управление путей сообщения и публичных зданий, Комитет по призрению нищих и проч.), не имея возможности для осуществления контроля за их расходованием⁵⁰.

Кроме того, ряд важнейших вопросов городского значения (в том числе городского благоустройства, торговли, общественного питания) регулировался исключительно государством⁵¹.

В сложившихся условиях в начале 1840-х гг. Министерством внутренних дел

⁴⁹ Там же. Ч. 3. Кн. 2. С. 400.

⁵⁰ См.: Дитятин И. И. Столетие С.-Петербургского городского общества. 1785–1885 гг. СПб., 1885. С. 269.

⁵¹ См., например: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, опубликованное 7 мая 1841 г. «Об учреждении в С.-Петербурге нового заведения под названием кафе-ресторан» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XVI. Ч. 1. № 14447; Именной указ от 13 марта 1844 г. «О дозволении жителям г. Москвы строить тротуары из Путиловской плиты» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XIX. Ч. 1. № 17715; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 14 ноября 1844 г. «О помещении в Москве харчевен в нижних этажах» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XIX. Ч. 1. № 18432.

было принято решение о реформировании городского самоуправления в Санкт-Петербурге. Временное отделение хозяйственного департамента МВД приступило к разработке соответствующего законодательного акта. Данное отделение возглавлял известный реформатор Н. А. Милютин. Были собраны и изучены сведения о современном состоянии российских городов, все законопроекты о городском управлении, начиная с периода правления Петра I, обобщен зарубежный опыт в данной сфере⁵².

Реформа была ориентирована на повышение правового статуса городских общественных учреждений, прежде всего за счет передачи хозяйственных функций от указанных выше государственных органов соответствующим выборным структурам городского самоуправления. Результатом работы по подготовке данного преобразования стал проект Положения об общественном управлении, утвержденный императором 13 февраля 1846 г.

Подводя итог анализа историко-правовых аспектов городского самоуправления России конца XVIII — середины XIX вв., отметим следующее.

Среди основных проблем развития городского хозяйства в Российской империи, обуславливавших необходимость кардинальной реорганизации городского самоуправления, можно выделить отсутствие у существовавших структур городского самоуправления реальных полномочий по решению вопросов местного значения; существование на практике лишь сословного общественного управления, которое полностью подменяло общегородское самоуправление, учрежденное Законом 1785 г.; неудовлетворительное финансирование таких социально значимых сфер городской жизни, как образование, здравоохранение, благоустройство городской территории.

В условиях очевидной потребности в модернизации отечественного городского самоуправления начало многочисленным городским реформам XIX столетия было положено в результате принятия именного указа от 13 февраля 1846 г. «О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга» — особого нормативного правового акта, регламентировавшего организацию и функционирование

⁵² См.: Писарькова Л. Ф. Указ соч. С. 70, 71, 75, 83.

столичного самоуправления.

1.2. Правовое регулирование городского самоуправления Санкт-Петербурга в 1846 — начале 1870-х гг.

Положение об общественном управлении Санкт-Петербурга от 16 февраля 1846 г.⁵³ заменило Шестигласную думу, учрежденную Жалованной грамотой городам Российской империи 1785 г., на всесословную Распорядительную думу. Иными словами, из представителей пяти сословных групп формировались Общая дума и ее исполнительный орган — Распорядительная дума.

Для этого городское население подразделялось на следующие сословные категории:

- 1) потомственные дворяне;
- 2) личные дворяне, почетные граждане и приравненные к личным дворянам разночинцы;
- 3) купцы всех трех гильдий;
- 4) мещане;
- 5) ремесленники.

Представительный орган городского самоуправления Санкт-Петербурга (Общая дума) состоял из гласных от каждого из пяти указанных городских сословий и подразделялся на пять соответствующих отделений, каждое из которых включало в свой состав исключительно гласных, избранных от одной конкретной сословной группы⁵⁴.

Избирательным правом в Общую думу обладали мужчины, достигшие 21 года, имевшие недвижимость, приносящую доход от 100 руб. в год, и прожи-

⁵³ См.: Именной указ от 13 февраля 1846 г. «О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXI. Ч. 1. № 19721.

⁵⁴ См.: Обзорение действий С.-Петербургской городской общей думы в первое трехлетие (1847, 1848, 1849 гг.). СПб., 1859. Приложение I.

вавшие в городе не менее двух лет. Женщины, которые соответствовали указанным социальным и имущественным требованиям, были обязаны передоверить право голоса горожанам мужского пола.

Собрания для выборов гласных на основании ст. 67 Положения 1846 г. созывались каждые 3 года и в соответствии со ст. 69 были действительны при наличии не менее 1/3 избирателей.

Выборы в Общую думу проводились по указанным выше сословным разрядам, от каждого из которых избиралось от 100 до 150 гласных. Иными словами, в составе представительного органа Санкт-Петербургского городского самоуправления могло насчитываться до 750 гласных.

В рамках первой избирательной кампании осенью 1846 г. активное избирательное право имели 6170 человек, составлявшие лишь 1,3% жителей столицы⁵⁵. Для проведения голосования избиратели были разделены на 15 участков по условиям и месту жительства. В результате в Общую думу было избрано 586 гласных: в отделение потомственных дворян — 120, личных дворян и почетных граждан — 100, купцов — 149, мещан — 117, ремесленников — 100 человек⁵⁶.

Распорядительная дума как исполнительная структура городского общественного управления включала в свой состав 12 членов, избравшихся от отделений Общей думы: 3 — от потомственных дворян, 3 — от личных дворян и почетных граждан, 3 — от купечества, 3 — совместно от мещан и ремесленников. Также в Распорядительную думу входил так называемый член от короны, назначавшийся министром внутренних дел по представлению генерал-губернатора.

Городской голова назначался на должность правительством из числа кандидатов высших сословий (дворян, почетных граждан и купцов 1-ой гильдии), обладавших недвижимым имуществом или купеческим капиталом на сумму не менее 15 тыс. руб. и достигших 30-летнего возраста.

Наряду с особенностями формирования структур городского самоуправления, учрежденных в Санкт-Петербурге Законом 1846 г., отдельного внимания за-

⁵⁵ См.: Рындзюнский П. Г. Городское гражданство дореформенной России. М., 1958. С. 369; Малхозов В. А. Указ. соч. С. 37.

⁵⁶ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 14.

служивают организационно-правовые основы их деятельности.

Прежде всего следует отметить, что ярко выраженное сословное начало проведенной реформы отразилось не только на городской избирательной системе, но и на порядке функционирования соответствующих органов.

Общая городская дума как представительный орган общественного управления столицы собиралась либо по отделениям, либо в полном составе. Все решения в собраниях Общей думы принимались большинством голосов⁵⁷.

Рассмотрение вопросов, касавшихся всех сословий, было прерогативой I отделения (потомственных дворян). Принятые им решения направлялись для подписания во все остальные отделения⁵⁸. По иным вопросам, касавшимся конкретных городских сословий, обсуждение осуществлялось по отделениям. После этого по каждому отделению производился сбор голосов. Затем подсчитывались голоса по всем отделениям, принимавшим участие в обсуждении⁵⁹.

До начала 1860-х гг. собрания Общей думы в полном составе были единичными и касались в основном организации и проведения выборов либо были связаны с различными торжественными мероприятиями⁶⁰.

К предметам ведения Общей думы относились такие вопросы, как рассмотрение росписей городских доходов и расходов; «представление правительству о пользах и нуждах общественных»; «утверждение и проверка сумм общественной казны каждого сословия»; назначение жалованья служащим по выборам и др.⁶¹

Распорядительная дума осуществляла свою деятельность под председательством городского головы. Выделялось несколько блоков ее полномочий:

1) по делам так называемого общественного благоустройства — наблюдение за правильным составом городского общества, за причислением к нему, исключением из его состава; содействие депутатскому собранию Общей думы (со-

⁵⁷ См.: Инструкция Санкт-Петербургской городской Общей думе «О порядке собраний и внутреннего делопроизводства. СПб., 1854. С. 1, 16.

⁵⁸ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 15.

⁵⁹ См.: Инструкция Санкт-Петербургской городской Общей думе «О порядке собраний и внутреннего делопроизводства. СПб., 1854. С. 17.

⁶⁰ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 14.

⁶¹ См.: Служба по городским выборам в С. Петербурге. СПб., 1859. С. 4.

биралось по отделениям, а в особых случаях — как собрание всех отделений) по составлению городской обывательской книги; рассмотрение и приведение в действие приговоров Общей думы; решение различных кадровых вопросов системы городского самоуправления;

2) по делам общего благосостояния — «попечение о продовольствии городских жителей»; осуществление через торговую полицию надзора в сфере промышленности и торговли; регулирование цен на товары «первой необходимости»;

3) по общественному хозяйству города — управление городской собственностью и оброчными статьями; решение вопросов в сфере городского бюджета; заключение контрактов;

4) по содействию казенному управлению — утверждение раскладки податей в податных сословиях города; надзор за исполнением ими рекрутской повинности; наблюдение за соблюдением сословными управами «требований разных мест и лиц» по вопросам «платежа податей и отправления повинностей»⁶².

Входивший в состав Распорядительной думы «член от короны» заведовал счетоводством и отчетностью соответствующего органа. Остальные предметы ведения распределялись между членами думы по представлению городского головы и с утверждения гражданского губернатора⁶³.

Структура Распорядительной думы закреплялась разделом III Свода инструкций по Санкт-Петербургскому общественному управлению (изд. 1857 г.)⁶⁴.

Статьями 252–255 был закреплён внутренний структурно-функциональный состав исполнительно-распорядительного органа городского самоуправления Санкт-Петербурга. Дума включала в себя четыре экспедиции, выступавшие в качестве ее отраслевых подразделений.

Распределение дел по экспедициям осуществлялось так, чтобы полномочия по «однородным делам» были сосредоточены в одной экспедиции и чтобы «коли-

⁶² Там же. С. 28, 29.

⁶³ Там же.

⁶⁴ См.: Свод инструкций по С.-Петербургскому общественному управлению (изд. 1857 г.) // Сборник постановлений по С.-Петербургскому общественному управлению. СПб., 1860. С. 76, 77.

чество занятий во всех экспедициях было уравнено» (ст. 251), т.е. чтобы общий функционал Думы был распределен по ее экспедициям равномерно.

Первая экспедиция решала различные вопросы «общественного благоустройства», в том числе о составе городского общества и городских присутственных мест; общего благосостояния (обеспечения столицы продовольствием и торгово-полицейского надзора); содействия казенному управлению (по отбыванию городским обществом казенных податей и повинностей).

Во второй экспедиции были сосредоточены дела по исполнению всех определенных и утвержденных расходов городской казны, производству торгов и заключению контрактов по подрядам и поставкам.

Третья экспедиция осуществляла полномочия, связанные с формированием доходной части городского бюджета, в частности, по получению доходов с общественных недвижимых имуществ, различных оброчных статей, частных недвижимых имуществ (за счет взимания оценочного сбора).

Функционал четвертой экспедиции был связан с решением вопросов по всем остальным доходам петербургской казны: от налогов на промышленников, косвенных налогов, вспомогательных и случайных источников.

Несмотря на существенное обновление системы Санкт-Петербургского общественного управления, ей по-прежнему были неподведомственны ключевые вопросы городского значения. Органы городского самоуправления, как и прежде, выделяли средства различным государственным структурам. В компетенции полиции остались такие отрасли городского хозяйства, как пожарное дело, освещение, санитарно-эпидемиологическая безопасность. Полномочия органов общественного управления распространялись лишь на некоторые городские объекты (например, рынки, общественные скверы, перевозка через Неву)⁶⁵.

Основные ассигнования городского бюджета в рассматриваемый период выделялись на содержание органов общественного, полицейского, строительного, судебного управления, управлений губернатора и генерал-губернатора, тюремной части, размещение войск и т.п. (по росписи городских доходов и расходов 1848 г.

⁶⁵ См.: Дитятин И. И. Указ. соч. С. 269.

— более 1 100 000 руб., или свыше 57% общей суммы городских расходов в 1 955 461 руб.). В свою очередь, расходы на благоустройство городской территории, образование и благотворительность составляли чуть больше 700 000 руб., или 35%. Оставшаяся часть ассигнований приходилась на погашение долгов, а также на различные непредвиденные и мелкие расходы⁶⁶.

По росписи того же года городские доходы составляли 2 045 547 руб. Среди основных доходных статей выделялись налог на владельцев недвижимости (804 686 руб., или 39%) и налог с торговли и промыслов (591 175 руб., или 28%). Остальные поступления в бюджет обеспечивались за счет налогов с городских общественных имуществ (земель, буянов) и оброчных статей, а также косвенных, случайных налогов и пособий от казны⁶⁷.

Несмотря на очевидную необходимость дальнейшей модернизации городского самоуправления с точки зрения демократизации системы его органов и расширения их полномочий, период конца 50-х — начала 60-х гг. XIX в. ознаменовался реакционными изменениями в деятельности соответствующих городских структур Санкт-Петербурга. В 1859 г. был усилен контроль над Общей думой, которая стала подчиняться «главному наблюдению и ведению» военного генерал-губернатора. В 1862 г. была втрое уменьшена численность петербургских гласных (до 250 вместо 750). Одновременно вводилась двухступенчатая избирательная система. Горожане на прежних основаниях избирали гласных в сословные отделения, а затем из их состава выбиралось по 50 человек в Общую думу⁶⁸. Обновленная модель общественного управления столицы действовала до начала 1870-х гг., т.е. до избрания первой Санкт-Петербургской городской думы по Городовому положению 1870 г.

Историко-правовой анализ городского самоуправления Санкт-Петербурга 1846 — начала 1870-х гг. позволяет сделать следующие выводы.

⁶⁶ Журнал Министерства внутренних дел. 1848. Ч. 23. С. 316.

⁶⁷ Там же. С. 315.

⁶⁸ См.: Нардова В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX в. // Ежегодник С.-Петербургского научного общества историков и архивистов. СПб., 1996. Вып. 1. С. 203–216.

В качестве основного достижения Санкт-Петербургской городской реформы 1846 г. следует рассматривать введение сословной системы общественного управления, а также восстановление прямого избирательного права горожан, закреплявшегося еще Жалованной грамотой 1785 г., в его обновленном формате (несмотря на его последующую отмену в 1862 г.).

Вместе с тем данным преобразованием не были полностью устранены такие существовавшие ранее проблемы в сфере городского хозяйства, как отсутствие у структур городского самоуправления реальных полномочий по решению непосредственных вопросов местного значения, чрезмерное вмешательство государства в процесс управления городом, недостаточное финансирование основных социально значимых сфер городской жизни (здравоохранение, образование, городское благоустройство).

Анализ структурно-функционального строения органов Санкт-Петербургского общественного управления, учрежденных Законом 1846 г., показал, что их полномочия по-прежнему были существенно ограничены и сводились, в основном, к деятельности по обложению горожан различными государственными и городскими сборами, а также по решению общих вопросов в сфере торговли и обеспечения жителей продовольствием.

Кроме того, недемократичность Санкт-Петербургского городского самоуправления выражалась в ярко выраженном сословном начале его организации и деятельности с явным доминированием дворян и купечества, а также в установлении достаточно строгих цензовых барьеров, в том числе по имущественному признаку.

1.3. Становление и функционирование городского самоуправления Москвы 60-х — начала 70-х гг. XIX вв.

Меры по реформированию городского самоуправления России в период с

середины XIX в. и до 1870 г. (когда было принято общероссийское Городовое положение) не ограничились преобразованием общественного управления столицы. Соответствующий петербургский Закон с рядом изменений впоследствии был введен и в некоторых других крупных городах Российской империи: в Москве — в 1862 г.⁶⁹, в Одессе — в 1863 г.⁷⁰, в Тифлисе — в 1866 г.⁷¹ На территории остальных городских поселений вплоть до реализации городской реформы 1870 г. сохраняла юридическую силу Жалованная грамота 1785 г. Принятие петербургского Закона 1846 г. и его последующее распространение с рядом изменений на указанные города следует рассматривать в качестве «эксперимента» государства по воплощению системы городского самоуправления на практике⁷², поскольку уже к середине XIX в. в правительственных кругах была признана необходимость реализации всеобщей городской реформы⁷³.

Продолжению государственного курса по модернизации городского самоуправления способствовала не только низкая эффективность правительственных мер по оптимизации городского хозяйства в первой половине XIX столетия. Жалованная грамота 1785 г., сохраняя юридическую силу на территории большинства городов до начала 1870-х гг., практически не применялась. Многие вопросы городского хозяйства решались государством. При этом принимавшиеся на государственном уровне нормативные правовые акты распространялись либо на все городские территории России⁷⁴, либо на конкретные города⁷⁵.

⁶⁹ См.: Положение об общественном управлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38078.

⁷⁰ См.: Положение об общественном управлении г. Одессы от 30 апреля 1863 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVIII. Ч. 1. № 39565.

⁷¹ См.: Положение об общественном управлении г. Тифлиса от 11 августа 1866 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLI. Ч. 1. № 43550.

⁷² См.: Дитятин И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия // Юридический вестник. 1880, год двенадцатый. Т. 3. Кн. 2. Февраль. № 2. С. 268; Hamm M. F. The city in Russian history. Kentucky, 1976. P. 94.

⁷³ См.: Соловьева Е. Г. Развитие законодательства по городскому самоуправлению во второй половине XIX в.: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. С. 14.

⁷⁴ См., например: Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 16 мая 1860 г. «О порядке разрешения открывать в городах кофе-ресторанты» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 1. № 35798; Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 7 ноября 1860 г. «О введении во всех городах штрафа за бродящий по улицам скот» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч.

Кроме того, необходимость создания обновленной системы городского самоуправления с привлечением широких слоев населения существенно возрастала в условиях значительного социально-экономического роста многих городских поселений. Так, с 1825 по 1856 гг. численность населения во многих губернских центрах выросла в 1,5–3 раза: в Курске с 16 тыс. до 40 тыс. человек, Саратове — с 38 тыс. до 61 тыс., Туле — с 38 тыс. до 50 тыс.; Одессе — с 43 тыс. до 101 тыс. человек. В течение 30 лет население Москвы увеличилось более чем в 1,5 раза (с 241 514 до 368 765 человек). Иными словами, в Москве прирост составил 127 тыс. человек, что является максимальным показателем увеличения численности жителей по сравнению с другими городами. Население Санкт-Петербурга выросло на 46 тыс. человек: с 444 324 до 490 808 человек⁷⁶.

В 1856 г. в Европейской части Российской империи насчитывалось 2207 городских поселений, где проживало около 5,6 млн человек. При этом коренное население составляло лишь 55%⁷⁷.

Наряду с существенным увеличением числа городских жителей, развивалась промышленность, торговля, транспортная инфраструктура городов. К примеру, Москва превратилась в главный промышленный центр еще до отмены крепостного права. Уже в 1853 г. в городе было 443 фабрики с 46 тыс. рабочих и суммой производства около 30 млн руб.⁷⁸

Несмотря на промышленный рост Москвы, а также максимальные темпы увеличения числа ее жителей, город испытывал нехватку населения, так как на фоне социально-экономического развития была необходима рабочая сила. В середине 1850-х гг. суммарная численность населения Санкт-Петербурга и Москвы не

2. № 36292; Сенатский указ от 23 ноября 1860 г. «О порядке заготовления и свидетельствования принадлежностей пожарного обоза в городах» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 2. № 36341.

⁷⁵ См., например: Именной указ от 30 марта 1847 г. «О назначении в Москве с владельцев лавок на содержание пожарной команды особого сбора» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXII. Ч. 1. № 21044; Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 21 мая 1851 г. «О обложении денежным сбором владельцев домов и земель в Москве, на содержание и ремонтирование шоссе» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVI. Ч. 1. № 25224.

⁷⁶ См.: Рындзюнский П. Г. Указ. соч. С. 369.

⁷⁷ См.: Щепкин М. П. Опыты изучения общественного хозяйства и управления городов. Ч. 1. М., 1882. С. 10.

⁷⁸ См.: Скубневский В. А. Города России во второй половине XIX века. Барнаул, 2012. С. 33, 34.

превышала 2% от 70 000 000 жителей Европейской части России⁷⁹.

Решению данной проблемы отчасти способствовала крестьянская реформа 1861 г. Активизировавшиеся в результате процессы урбанизации еще больше обострили и без того очевидную необходимость создания новой системы управления городским хозяйством⁸⁰.

Нежизнеспособность существовавшей системы городского самоуправления, по мнению отдельных представителей государственного аппарата, обуславливалась отсутствием реальных условий формирования гражданственности при убежденности многих городских голов и членов дум в том, что единственной их обязанностью является исполнение всех требований начальства⁸¹. Такая тенденция сохранялась на фоне роста потребности городского населения в выражении своей воли при решении конкретных вопросов местного значения. По сути, возrastавшая в условиях капиталистического развития социально-экономическая самостоятельность многих горожан вступала в явное противоречие с отсутствием у широких слоев населения общественно-политических рычагов. Сохранение централизации публичной политической власти тормозило процесс социально-экономического развития, основу которого составлял торгово-промышленный рост городов, в первую очередь, наиболее крупных. Поэтому необходимость преобразований в области городского общественного управления была все более очевидной.

Москва стала одним из немногих городов России, получивших обновленную систему городского самоуправления еще до городской реформы 1870 г.

8 января 1859 г. на собрании дворян Московского уезда было принято решение «ходатайствовать перед высшим начальством» о преобразовании общественного управления Москвы по примеру Санкт-Петербурга⁸².

В октябре 1859 г. под председательством генерал-губернатора П. А. Тучкова был образован Комитет для составления предположений об улучшении в Москве

⁷⁹ Starr S. F. Decentralization and Self-Government in Russia, 1830–1870. New Jersey, 1972. P. 7.

⁸⁰ См.: Graeme J. Gill. — Peasants and Government in the Russian Revolution. New York, 1979. P. 3.

⁸¹ См.: Дитятин И. Указ. соч. С. 268.

⁸² ЦГА Москвы. Ф. 4. Оп. 1. Д. 1216. Л. 1–14.

городского общественного управления. В 1862 г. московский генерал-губернатор возглавил Комиссию для введения нового общественного управления в городе, которая существовала в качестве наблюдателя за соблюдением Думой всех норм законодательства вплоть до городской реформы 1870 г. и финансировалась при этом из средств городского бюджета⁸³. Комиссией были составлены избирательные списки, разработана процедура выборов, организовано их проведение и, наконец, открыта Городская дума⁸⁴.

Таким образом, в отличие от петербургского общественного управления, учрежденного Законом 1846 г., создание соответствующего института в Москве было, скорее, инициативой городского населения в лице представителей дворянства. Иными словами, в данном случае городское самоуправление не было результатом проявления исключительно государственной воли, так как основной импульс к проведению данной реформы был дан представителями городского общества.

Исходя из этого, несмотря на встречающееся в научной литературе мнение о том, что местное самоуправление в России на данном этапе создавалось «сверху»⁸⁵, отметим, что для городского самоуправления Москвы, учрежденного Законом 1862 г., был характерен другой, противоположный путь становления.

Возвращаясь к вопросу о работе Комитета, готовившего проект московского Положения об общественном управлении, следует отметить, что данный орган состоял из трех чиновников и трех выборных представителей: дворянства — его уездный предводитель, города — городской голова и домовладельцев — один из почетных граждан. Одновременно с созданием московского комитета в октябре 1859 г. аналогичная структура была образована в Одессе⁸⁶.

⁸³ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 23. Д. 37. Л. 15, 16, 25, 42, 56.

⁸⁴ Климова Л. В. Проблемы взаимодействия местных органов власти в Москве во второй половине XIX в. // Вестник МГОУ. Серия: История и политические науки. 2015. № 3. С. 118.

⁸⁵ См., например: Акмалова А. А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт правового регулирования. М., 2002. С. 220; Бойко Н. А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX века (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 15.

⁸⁶ См.: Дитятин И. И. К истории «жалованных грамот» дворянству и городам 1785 года // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 139.

Принятый в итоге текст Положения «Об общественном управлении г. Москвы» 1862 г. существенно отличался от его проекта, разработанного комитетом. Так, если Закон 1862 г. вводил имущественный ценз для избирателей, предполагавший владение недвижимым имуществом или капиталом, приносящим доход не менее 100 руб. в год, то проект комитета закреплял более высокие требования. Необходимо было владеть недвижимой собственностью, приносящей не менее 100 руб. годового дохода либо капиталом и товаром, приносящими не менее 300 руб. в год. Тем самым комитет был настроен против допуска к участию в общественном управлении тысяч мещан и ремесленников, которые «не могут и понимать избирательного права», как отмечалось в пояснительной записке к проекту. Аналогичная ситуация сложилась и при работе одесского комитета, который в своем проекте повысил имущественный ценз до 200 руб. в год для владельцев любой собственности. Вместе с тем московский комитет указывал на временный характер повышения имущественного ценза, не отрицая права каждого городского обывателя участвовать в выборах и отмечая, что данная мера необходима «для облегчения введения в Москве нового порядка общественного управления»⁸⁷.

Против повышения имущественного ценза в Москве и Одессе выступали министры финансов и внутренних дел. Последний, не соглашаясь с доводами московского комитета, указывал на то, что многочисленность мещан и ремесленников, не имеющих представления о городских выборах, должна служить поводом не к увеличению, а скорее к сохранению той величины ценза, которая установлена петербургским Положением 1846 г. Недопущение такого большого числа горожан, несущих различные повинности, к участию в общественном управлении, было бы несправедливо. На довод о необразованности данной категории горожан министр ответил тем, что по такому основанию лишать их избирательных прав также несправедливо, как предоставлять эти права крестьянам, уровень образования которых в целом невысок⁸⁸.

⁸⁷ Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. II. Городское самоуправление в настоящем столетии. Ярославль, 1877. С. 514–516.

⁸⁸ См.: Дитятин И. И. Устройство и управление городов России. Т. II. Городское самоуправление в настоящем столетии. С. 516.

В то же время московский комитет был вполне последователен в плане повышения имущественного ценза для мещан и ремесленников в силу их низкого уровня образования с точки зрения понижения этого ценза для лиц, напротив, отвечавших своего рода «интеллектуальному цензу». Иными словами, предлагалось допустить к выборам лиц, закончивших курс в университетах и гимназиях с ученой степенью или аттестатом, при условии владения ими какой-либо недвижимой собственностью в городе. Министр внутренних дел не согласился с данным положением проекта, ничем не мотивировав свое мнение⁸⁹.

Важнейшим изменением, введенным московским Законом 1862 г., по сравнению с петербургским Положением 1846 г. было введение двухступенчатых выборов. Вплоть до 1862 г. петербургские выборы были прямыми: гласные Общей думы избирались собраниями избирателей. С принятием Положения 1862 г. в Москве было введено избрание горожанами выборных, которые впоследствии выбирали гласных. Одновременно аналогичная процедура выборов была установлена и для Санкт-Петербурга (подп. 2 п. I мнения Государственного совета «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о общественном управлении в С.-Петербурге» от 20 марта 1862 г.⁹⁰). Однако проект московского комитета не предусматривал такой процедуры избрания гласных, а предоставлял собраниям избирателей право выбирать гласных напрямую. Это объясняется тем, что на тот момент вопрос о внесении соответствующих изменений в петербургский Закон 1846 г. еще не был решен⁹¹.

Положение 1862 г. устанавливало разделение всей системы городского самоуправления на две основных составляющих:

- 1) общее управление (учреждавшееся для всего городского общества);
- 2) частное (управление по сословиям).

Управление общее было представлено: а) общей городской думой; б) город-

⁸⁹ Там же. С. 517.

⁹⁰ См.: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 20 марта 1862 г. «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о общественном управлении в С.-Петербурге» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38080.

⁹¹ См.: Дитятин И. И. Указ соч. С. 518.

ским головой; в) распорядительной городской думой с соответствующими состоявшими при них органами и должностными лицами.

Частное управление включало в себя: а) собрания выборных; б) сословных старшин; в) управы: купеческая, мещанская и ремесленная с соответствующими состоявшими при них органами и должностными лицами.

Важной особенностью, существовавшей в данный период системы городского самоуправления, было наличие структуры, формально не входившей в ее состав, но выступавшей в качестве дополнительной вышестоящей инстанции по отношению к ней (наряду с губернским начальством). Речь идет о комиссии для введения нового общественного управления, просуществовавшей в Москве, как отмечалось выше, до городской реформы 1870 г. Данный орган действовал в качестве наблюдателя за соблюдением думой всех норм законодательства.

В соответствии с Положением 1862 г. все население Москвы было подразделено на пять категорий:

- 1) потомственные дворяне;
- 2) личные дворяне, почетные граждане, не записанные в гильдию, иностранцы и другие лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям;
- 3) почетные граждане, записанные в гильдии и купцы;
- 4) мещане;
- 5) ремесленники.

Деление городского общества на указанные группы было обусловлено тем, что голосование, как и на петербургских городских выборах, осуществлялось по сословиям (§ 5, 6 Положения). При этом вопрос о делении городского электората на категории, исходя из сословной принадлежности, в рассматриваемый исторический период был достаточно дискуссионным. С одной стороны, высказывалось мнение о целесообразности голосования по территориальному, а не сословному принципу, т.е. путем деления горожан по избирательным участкам. Это могло бы способствовать единению разнородного городского общества. С другой стороны, эта позиция подвергалась критике на основании того, что при голосовании по из-

бирательным участкам, большинство получили бы мещане как наиболее многочисленная категория горожан, которая находилась «на очень невысокой степени развития». Дворяне как наиболее «образованный элемент» в такой ситуации менее охотно пользовались бы своими избирательными правами. Как следствие — городское общественное управление лишалось бы своих наиболее достойных представителей⁹².

Кроме того, как показывала практика применения Положения об общественном управлении в Москве, представители разных сословий крайне неохотно шли на сближение друг с другом. Так, в начале 1863 г. на московских выборах для предварительных совещаний о назначении кандидата в городские головы, выборные от дворян приглашали выборных от всех остальных сословий в дом г. Бреверна. Однако от мещан не явилось ни одного выборного⁹³.

Что касается активного избирательного права, то для всех сословий устанавливались единые избирательные цензы:

1) имущественный ценз — избирателем мог выступать тот, кто владел недвижимым имуществом или капиталом, приносящим доход не менее 100 руб. в год;

2) возрастной ценз — избирателем мог быть тот, кто достиг возраста 21 года;

3) ценз оседлости — для участия в выборах требовалось проживать в Москве не менее двух лет.

Как и в Санкт-Петербурге, права непосредственно участвовать в голосовании были лишены женщины, которые могли передоверить это право родственникам мужского пола.

Процедура выборов в Москве была двухступенчатой: каждое из сословий избирало по 100 выборных, которые избирали из своей среды по 35 гласных.

Для выборных и гласных возрастной ценз повышался до 25 лет, а для городского головы — до 30 лет. Претендент на должность городского головы должен

⁹² См.: Муллов П. Новый порядок городского общественного управления в Одессе. СПб., 1863. С. 7, 8.

⁹³ Там же. С. 9.

был также владеть недвижимой собственностью, оцененной не менее чем в 15 тыс. руб.

Московская общая дума состояла из 186 человек: 175 гласных, 5 сословных старшин, 5 их товарищей и городской голова. Одновременно избирались по два члена от каждого сословия в Распорядительную думу (впоследствии — Управа). Общая дума избиралась сроком на три года, а городской голова и Распорядительная дума — на четыре.

Как отмечалось выше, петербургское Положение 1846 г. имело ряд отличий по сравнению с соответствующими законодательными актами, введенными позднее в других городах. Специфика системы городского самоуправления, введенной в Москве, выражается в соответствующих отличиях московской модели от петербургской, одесской и тифлисской. В каждом из соответствующих городов формирование и организация деятельности структур городского самоуправления имели свои особенности. Для анализа некоторых из них приведем сравнительную таблицу по столичным городам (табл. 1).

Таблица 1

Критерий для сравнения	Санкт-Петербург	Москва
Категории избирателей	1) потомственные дворяне, имеющие в городе недвижимую собственность определенного размера; 2) личные дворяне и почетные граждане, имеющие в городе такую же собственность; 3) купцы; 4) мещане; 5) ремесленники	1) потомственные дворяне; 2) личные дворяне, почетные граждане, не записанные в гильдию, иностранцы и другие лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям; 3) почетные граждане, записанные в гильдии и купцы; 4) мещане; 5) ремесленники
Состав Распорядительной думы	Городской голова, «член от короны» и 12 членов, избираемых по 3 от каждой из первых трех сословных групп и еще 3 члена — от мещан и ремесленников в	Городской голова и 10 членов, избираемых поровну, т.е. по два от каждой сословной группы

	совокупности	
Порядок созыва собраний Общей думы	собрания созывались по распоряжению начальства, т.е. военного генерал-губернатора	1) обыкновенные — два раза в год в сроки, назначенные самой Думой (для рассмотрения отчетов Распорядительной думы, обсуждения смет и общих вопросов городского хозяйства); 2) особые — по распоряжению городского головы (о назначении как обыкновенного, так и особого собрания городской голова сообщал военному генерал-губернатору)
Требования к кандидату на должность городского головы	из среды дворян, почетных граждан и купцов первой гильдии, не моложе 30 лет, владеющих в городе собственностью на сумму не менее 15 тыс. руб.	из представителей всех сословных групп, не моложе 30 лет, владеющих в городе собственностью на сумму не менее 15 тыс. руб.

Как видно из табл. 1, московский Закон расширяет состав второго городского сословия, по сравнению с петербургским, в котором к нему отнесены личные дворяне и почетные граждане. В Москве же состав этой категории горожан определялся следующим образом: «владеющие такою же (т.е. недвижимую) собственностью личные дворяне, почетные граждане, в гильдии не записанные, иностранцы и других званий лица, не принадлежащие к купеческому и городским податным сословиям» (§ 5), следовательно, в том числе и крестьяне. Это можно объяснить тем, что московский Закон был принят уже после отмены крепостного права.

В соответствии с Положением 1862 г. избирательные права получили 13 229 человек из 351 627 москвичей (3,8%), что было больше, чем на первых выборах в Санкт-Петербурге (6170 человек, или 1,3% горожан)⁹⁴. Отчасти такую разницу можно объяснить тем, что состав потенциальных избирателей в Москве был шире, чем в Санкт-Петербурге.

С точки зрения состава Распорядительной думы более демократичной была

⁹⁴ См.: Писарькова Л. Ф. Городские избирательные кампании 1860-х годов в Москве. Москва: События, Люди, Проблемы. Краеведческий сборник. М., 1997. С. 48.

также московская модель, в которой был устранен дисбаланс представительства, характерный для петербургской системы. В состав этого органа в Москве входило не 12, а 10 членов, избираемых от сословий, но зато поровну, от каждой сословной группы. В Санкт-Петербурге же мещане и ремесленники выбирали вместе троих членов.

Что касается порядка созыва собраний Общей думы в столичных городах, то и по данному параметру в более выгодном положении оказалась Москва, где, по сравнению с Санкт-Петербургом, все заседания инициировались либо самой Думой, либо городским головой.

Кроме того, требования к кандидату на должность московского городского головы были более лояльными, чем в Санкт-Петербурге, где он избирался не из лиц всех сословий, а только из среды дворян, почетных граждан и купцов первой гильдии.

В отличие от Санкт-Петербурга, в Москве все гласные Общей думы, независимо от сословной принадлежности собирались в рамках единых заседаний Думы в одном зале, пользовались равными правами в рамках принятия решений и при выборах городского головы, который мог избираться от любой сословной группы⁹⁵.

Статус Общей думы как представительного органа городского самоуправления Москвы закреплял § 7 Положения 1862 г. Согласно указанной норме, Общая дума, действуя от имени всего городского населения, осуществляла в его интересах решение вопросов, по которым в соответствии с законом требовалось принятие общественного постановления или приговора.

В соответствии с § 9 Закона 1862 г. заседания Общей думы считались правомочными при наличии не менее 1/3 от общей численности гласных. Согласно § 10 решения принимались 2/3 голосов от общего количества присутствовавших членов Думы.

Московская Распорядительная дума, выступавшая в качестве исполнительного органа городского самоуправления, состояла из четырех экспедиций, каждая

⁹⁵ См.: Писарькова Л.Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 91.

из которых обладала собственной компетенцией⁹⁶.

Первая экспедиция осуществляла полномочия в сфере торгово-полицейского надзора и выдачи разрешений на открытие фабрик, заводов и других торгово-промышленных заведений; по содействию казенному управлению «по отбыванию городским обществом казенных податей и повинностей»; назначению и увольнению служащих при городском общественном управлении; выдаче содержания должностным лицам городского самоуправления; установлению порядка делопроизводства в Распорядительной думе и др.⁹⁷

За второй экспедицией были закреплены функции в сфере строительства, полномочия по содержанию войск, отпуску пособий министерству внутренних дел, финансированию деятельности образовательных учреждений и др. В этом же отделении были сосредоточены вопросы, связанные с производством торгов и заключением контрактов по подрядам и поставкам⁹⁸.

Третья экспедиция специализировалась на различных вопросах, связанных с недвижимым имуществом, в том числе с землей⁹⁹. Основные функции данного отделения были сосредоточены в сфере формирования доходной части городского бюджета за счет поступлений с общественных недвижимых имуществ, с различных оброчных статей, а также частных недвижимых имуществ.

В четвертой экспедиции были сосредоточены полномочия, направленные на поступление в городской бюджет прочих доходов: сборы с промышленников, косвенные налоги, вспомогательные и случайные доходы. Кроме того, данное отделение осуществляло функции по ревизии маклерских и нотариальных книг, выдаче копий из этих книг¹⁰⁰.

Помимо основных органов городского общественного управления (Общая дума и Распорядительная дума), система общего управления включала в себя

⁹⁶ ЦГА Москвы. Ф. 160. Оп. 1. Д. 23. Л. 22 об.

⁹⁷ ЦГА Москвы. Ф. 160. Оп. 1. Д. 23. Л. 23; Инструкция Московской городской распорядительной думе. М., 1863. С. 11.

⁹⁸ ЦГА Москвы. Ф. 160. Оп. 1. Д. 745. Л. 122–139 об., 150 об.

⁹⁹ ЦГА Москвы. Ф. 160. Оп. 1. Д. 78. Л. 3 об. – 4.

¹⁰⁰ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 24. Л. 1–3; Инструкция Московской городской распорядительной думе. М., 1863. С. 12.

структуры, имевшие более узкую сферу полномочий. При Распорядительной думе по Положению 1862 г. состояли различного рода органы и должностные лица, обладавшие специальной компетенцией:

- 1) городская торговая полиция;
- 2) городская хозяйственная полиция;
- 3) аукционная камера;
- 4) городские публичные нотариусы и частные маклеры;
- 5) присяжные добросовестные свидетели при публичной описи имений;
- 6) присяжные городские ценовщики.

Анализ отраслевого состава Московской распорядительной думы свидетельствует о том, что ее полномочия были в целом схожи с функционалом соответствующей Санкт-Петербургской структуры и ее непосредственной деятельностью также не охватывались важнейшие сферы городского хозяйства.

Как и в Санкт-Петербурге, одной из главных доходных статей городского бюджета в Москве в рассматриваемый исторический период был оценочный сбор с городских недвижимых имуществ. Еще до принятия Положения 1862 г. Высочайше утвержденным мнением Государственного совета от 20 февраля 1861 г.¹⁰¹ было принято решение о проведении переоценки обывательских, общественных и казенных недвижимых имуществ. При этом требовалось установить не только абсолютную стоимость, но и степень доходности имущества. С этого момента оценочный сбор определялся в процентах от дохода, полученного с недвижимости (ранее он взимался с домовладельцев в размере 0,5% стоимости строения¹⁰²). Размер этого сбора устанавливался Общей думой. Закон 1861 г. (п. 4) закреплял лишь верхний его предел: до 10% от суммы дохода.

В Москве оценка производилась в период с 1861 по 1864 гг. 17 сформированными из домовладельцев комиссиями. При составлении сметы на 1865 г. московская Общая дума постановила вместо прежних оценочного и водопроводного

¹⁰¹ См.: Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 20 февраля 1861 г. «О порядке распределения оценочного сбора между владельцами недвижимых имуществ в Москве и других губернских и уездных городах // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVI. Ч. 1. № 36682.

¹⁰² См.: Писарькова Л. Ф. Указ соч. С. 59, 60.

сборов взимать со всех имуществ, подлежащих обложению в пользу городского бюджета оценочным сбором, единый, вне зависимости от рода имуществ, процентный сбор. На 1865 г. его ставка составила 10%, но уже в следующем 1866 г. была понижена до 9%¹⁰³ и впоследствии не менялась вплоть до 1903 г., когда было принято решение вновь повысить ее до 10%¹⁰⁴.

Другими доходными статьями были сбор с торговли и промыслов, налоги с владельцев лошадей, экипажей, собак и др.

По состоянию на 1863 г. оценочный сбор с городских недвижимых имуществ и сбор с торговли и промыслов составляли соответственно 713 000 руб. (41,9% всех доходов) и 695 000 руб. (40,9%)¹⁰⁵.

Что касается расходов московской городской казны, то серьезной проблемой, как и в Санкт-Петербурге, был дефицит финансовых средств, направленных на непосредственное развитие городского хозяйства. Основная часть ассигнований также шла на содержание полиции, войск, административных учреждений. Лишь незначительные суммы тратились непосредственно на благоустройство города¹⁰⁶.

С 1863 по 1869 гг. только расходы на содержание полиции, пожарной команды и общественного управления составляли от 28 до 40%. При этом расходы на здравоохранение, образование и благотворительность за тот же период в совокупности образовывали лишь от 11 до 14,4%. Иными словами, их сумма была меньше в среднем в 3 раза¹⁰⁷.

Аналогичное соотношение приведенных расходных статей городского бюджета на данном этапе имело место и в Санкт-Петербурге¹⁰⁸.

Вместе с тем по ряду статей расходов на содержание структур государ-

¹⁰³ См.: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. М., 1897. С. 3, 8.

¹⁰⁴ См.: Писарькова Л. Ф. Указ соч. С. 307.

¹⁰⁵ См.: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3–6.

¹⁰⁶ См.: Горловский М. А. История городской реформы 1870 г. в России. Подготовка реформы // Ученые записки. Вып. 5. Общественные науки. Свердловск, 1948. С. 76.

¹⁰⁷ Подсчитано по: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3, 103, 104, 110, 114, 119, 124, 140.

¹⁰⁸ См.: Денежные обороты столичного города Санкт-Петербурга на 1860 год. СПб., 1861. С. 10, 82, 83; Денежные обороты столичного города Санкт-Петербурга на 1864 год. СПб., 1865. С. 129.

ственного аппарата московский бюджет испытывал более внушительные издержки, по сравнению с петербургской городской казной (в первую очередь, эта разница видна при сопоставлении соответствующих показателей в процентном выражении).

Например, еще в период разработки Закона 1862 г. по ведомости отпуска добавочных квартирных денег чинам военно-сухопутного ведомства за истекшую майскую треть 1860 г. Москвой было выплачено 61 089 руб., Санкт-Петербургом — 52 364 руб., что составило от общей суммы годового расхода указанных городов соответственно 4,3% и 2,6%¹⁰⁹. В 1864 г. (уже после вступления в силу Положения 1862 г.) Санкт-Петербург по смете потратил на размещение войск 232 566 руб. (8,1%), а Москва — 245 479 руб. (14,8%); Санкт-Петербург выделил пособий посторонним ведомствам (содержание дома генерал-губернатора, губернаторских управлений, управления военного губернатора и т.п.) на сумму в 101 577 руб. (3,5%), а Москва — 130 735 руб. (7,9%)¹¹⁰.

Подводя итог исследованию историко-правовых аспектов становления и функционирования городского самоуправления Москвы 60-х — начала 70-х гг. XIX вв. отметим следующее.

Общественное управление Москвы, возникшее в результате принятия Закона 1862 г., следует рассматривать в качестве особой системы городского самоуправления, для которой был характерен принципиально иной путь формирования, по сравнению с общественным управлением Санкт-Петербурга, учрежденным по Положению 1846 г. Инициатива московского дворянства, сыгравшая в преобразовании самоуправления Москвы во многом решающее значение, предопределила нетипичный для данного периода способ зарождения соответствующего института, так как Закон 1862 г. стал результатом проявления воли представителей городского общества, в отличие от большинства иных отечественных законодательных актов в сфере местного самоуправления (в том числе петербургского Закона 1846 г., Горо-

¹⁰⁹ ЦГА Москвы. Ф.16. Оп. 23. Д. 48. Л. 44.

¹¹⁰ Подсчитано по: Щепкин М. П. Наши столичные городские бюджеты. СПб., 1863. С. 17, 23; Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3; Денежные обороты столичного города Санкт-Петербурга на 1864 год. СПб., 1865. С. 127.

довых положений 1870 и 1892 гг.), принятых в результате волеизъявления государства.

Вместе с тем в условиях сохранения в России самодержавного строя и признания правительством необходимости проведения всеобщей городской реформы уже к середине XIX в. государство пошло на определенные уступки московскому городскому обществу, скорее, в рамках комплекса экспериментальных мер по апробации системы общественного управления на практике и в целях обеспечения более «плавного» перехода к бессловному самоуправлению в отдельных наиболее крупных городах в дальнейшем.

Реформирование системы городского самоуправления в рассматриваемый исторический период применительно к Москве нельзя оценить однозначно. С одной стороны, с момента принятия Положения об общественном управлении Санкт-Петербурга в 1846 г. до введения аналогичного акта в Москве прошло 16 лет. Это достаточно длительный период времени. Москва нуждалась в соответствующих преобразованиях в не меньшей степени, чем Санкт-Петербург. В этом смысле именно Санкт-Петербург имел более выгодное положение.

Кроме того, среди городов, в которых было введено общественное управление, опыт прямых выборов имел место только в Санкт-Петербурге. В свою очередь, Москва, наряду с Одессой и Тифлисом, сразу получила систему двухступенчатых выборов. С введением такой избирательной системы в Москве, она была установлена и в Санкт-Петербурге.

С другой стороны, ожидание Москвы, можно сказать, «окупились» целым рядом других отличий от петербургского закона, которые характеризуют модель московскую. По многим показателям система городского самоуправления Москвы была построена на более демократичных началах, выразившихся в том числе в расширенном составе потенциальных избирателей и в более сбалансированном представительстве интересов отдельных слоев городского населения в Распорядительной думе. Такую ситуацию можно объяснить, во-первых, попыткой государства учесть опыт применения соответствующего закона в Санкт-Петербурге и ввести более демократичную систему городского самоуправления в других горо-

дах, в том числе в Москве, а во-вторых — принятием московского закона уже после отмены крепостного права, когда требовалось учитывать возросшую интенсивность процессов пополнения численности городских жителей за счет так называемого «пришлого» населения. На практике это привело к большему числу лиц, имевших возможность участия в выборах, в Москве, по сравнению с Санкт-Петербургом.

ГЛАВА 2. Городское самоуправление Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1870 г.

2.1. Разработка, принятие и особенности Городового положения 1870 г.

Как отмечалось выше, необходимость преобразования городского самоуправления в России была признана на высшем государственном уровне уже к середине XIX столетия. Тем не менее в дореволюционной научной литературе встречается мнение о бесперспективности введения данного института в условиях российской государственности.

Так, А. И. Васильчиков отмечает, что отечественное законодательство выделяет город как отдельную среду, существенно отличающуюся от сельской местности своим бытом. По его словам, опыт Германии, Голландии, Франции и Италии интересен тем, что в этих странах города были действительно «крепко сплоченными союзами», возникнув еще в средние века «для обороны против феодальных владык». Именно поэтому, по его мнению, в российское законодательство перешло «общее понятие о том, что город, какой бы он ни был, не может управляться такими же порядками, как село, и что у городских обывателей предполагаются совершенно другие интересы, чем у сельских, а именно — торговля и промыслы, между тем как последние исключительно заняты земледелием». Вместе с тем опыт государственного управления России был наиболее близок к английскому: «вся земля признавалась государевой и между селом и городом не было различия».

В Российской империи городские сословия по существу своего быта ничем не отличались от сельских. В других же странах у разных представителей сословных групп было различное происхождение. Например, в Пруссии, личный труд, промыслы и торговля, добросовестно приобретенное имущество и нажитый капи-

тал были главными основаниями почета горожан; а почетное владение, родовая знатность, наследственность имуществ — главными признаками благородства в среде сельской. Соответственно, в городах должности замещались преемственно, а обязанности по ним исполнялись пожизненно. В вотчинах же назначение на должности осуществлялось по родовому и наследственному принципам. Иными словами, должностной статус переходил к лицу вместе с правом владения по первородству. В России же даже основная часть городского рабочего населения имела постоянное место жительства в сельской местности. Фабричные заработки, извозный промысел, ремесла были для русского простолюдина дополнительным источником средств, который он отыскивал в городе в добавок к своему коренному земледельческому труду. Поэтому та часть городского населения, которая в других странах образовывала его корень, основную силу, поденщики, чернорабочие, в России принадлежала к сельским обывателям, которые имели свои основные интересы не в городе, а в сельской местности. Именно поэтому А. И. Васильчиков указывает на нежизнеспособность городского самоуправления в Российской империи¹¹¹.

Данная позиция, во многом, подтверждается статистическими данными, приведенными Г. А. Джаншиевым. Автор указывает, что перед изданием Городового положения 1870 г. правительство приступило к изучению быта городов России. Из 595 городских поселений Европейской части страны только 1/6 часть их могла быть признана, по роду занятий жителей, чисто промышленными пунктами, а все остальные города — полупромышленными, полужемледельческими, либо чисто земледельческими или занимающимися отхожими промыслами. Причем последняя категория составляла половину всех городских поселений¹¹².

Наличие в России большого количества чисто земледельческих городов, отчасти, можно объяснить тем, что государство наделяло их статусом городской территории лишь по такому формальному признаку, как численность населения, общепринятому критерию для большинства европейских государств. Однако при

¹¹¹ См.: Васильчиков А. И. Указ соч. С. 181, 182, 187, 188, 191–193.

¹¹² См.: Джаншиев Г. А. Указ соч. С. 508.

этом не учитывалось, что густонаселенная территория — это признак, принятие во внимание которого было более обоснованным в зарубежных государствах в силу того, что там чуть ли не каждая деревня носила уже наполовину промышленный характер со своими полугородскими многоэтажными постройками. Следовательно, пункт, имевший несколько тысяч жителей, очевидно усугублял этот характер и сомнений в его чисто городском облике быть не могло. В России же на данном историческом этапе можно было встретить многотысячные пункты, не имевшие почти ни одной городской постройки, где 9 из 10 жителей полностью посвящали себя сельскому хозяйству¹¹³.

Даже Москва, выступавшая одним из крупнейших торгово-промышленных центров страны, испытывала существенное влияние сельского быта. Например, на Сенную площадь подмосковные крестьяне привозили для продажи сено, солому, овес (многие москвичи, проживавшие на окраинах города, имели в хозяйстве коров, кур, гусей, уток). Была развита торговля лошадьми, овощами, углем и т.д.¹¹⁴

На экономическом состоянии российских городов также сказывался низкий уровень доходов городских бюджетов. Главными среди местных налогов в XIX в. выступали поземельный сбор, замененный в 1823 г. налогом с недвижимой собственности, и сборы с торговой и промышленной деятельности. В 1856 г. из 656 городов только 13 (2%) имели доходы, превышавшие 100 тыс. руб.; 99 городов (15%) — от 10 тыс. до 100 тыс., а 459 (70% или преобладающее большинство) имели доходы от 1 тыс. до 10 тыс. руб.; бюджеты остальных городских поселений не превышали 1 тыс. руб.¹¹⁵

Такая ситуация, отчасти, объясняется объективными социально-экономическими факторами. Рост многих городов замедлялся конкуренцией со стороны более мощных в экономическом плане «соседей». Так, соседство Санкт-Петербурга «тормозило» рост старинных Новгорода и Пскова. Аналогичным образом замедлялось развитие Владимира, Калуги, Серпухова и многих прочих го-

¹¹³ См.: Семенов-Тянь-Шанский В. П. Город и деревня в европейской России: очерк по экономической географии. СПб., 1910. С. 49.

¹¹⁴ См.: Белоусов И. Ушедшая Москва. М., 1927. С. 63.

¹¹⁵ См.: Рындзюнский П. Г. Указ соч. С. 386.

родов Московской и соседних губерний, расположенных недалеко от Москвы. Росту Херсона и Николаева в значительной степени препятствовало их соседство с Одессой и т.д.¹¹⁶

Более позднее введение в действие единой для всей территории России системы органов городского самоуправления, по сравнению с крестьянским и земским, отчасти, объясняется такими факторами, как формальное действие Жалованной грамоты 1785 г.; распространение петербургского Закона 1846 г. на Москву, Одессу и Тифлис; бюрократический консерватизм; распространение на Санкт-Петербург, Москву и Одессу в определенном отношении Положения о губернских и уездных земских учреждениях¹¹⁷.

Тем не менее необходимость реформирования городского самоуправления на всей территории России, обусловленная указанными выше факторами, требовала соответствующих мер со стороны государства.

В 1862 г., когда было введено в действие Положение «Об общественном управлении города Москвы», Министерство внутренних дел приступило к разработке единого для всех городов России законодательства.

Цель начатого преобразования состояла в обеспечении социально-экономического роста городов и привлечении к делу управления городским хозяйством фабрикантов, купцов, представителей финансовых и торговых кругов. Вплоть до 1864 г. велись подготовительные работы с целью подготовки проекта положения: осуществлялся сбор всевозможных статистических данных о состоянии городского хозяйства России, обобщалась и анализировалась информация о зарубежном опыте городского самоуправления¹¹⁸. Однако осуществление реформы затянулось на 8 лет как ввиду смены главы министерства (вместо П. А. Валугина в 1868 г. был назначен Е. А. Тимашев), так и вследствие сложности подготовительных работ¹¹⁹.

¹¹⁶ См.: Скубневский В. А. Указ соч. С. 21.

¹¹⁷ См.: Синькевич Н. А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 12, 13.

¹¹⁸ См.: Бойко Н. А., Бочаров А. В., Виноградов В. Ю. Городская реформа второй половины XIX века // Памятники российского права: в 35 т. Т. 17. М., 2016. С. 44.

¹¹⁹ См.: Пажитнов К. А. Городское и земское самоуправление. СПб., 1913. С. 24.

Изначально в городах были учреждены особые комиссии, в состав которых вошли представители разных сословий. Большинство учрежденных комиссий (423 из 509) выступило против сословного начала в организации городского общественного управления. Именно поэтому правительство отказалось от первоначального замысла распространить петербургский Закон 1846 г. на все городские территории. Более того, в самом правительстве также были настроены критически по отношению к сословному началу в организации городского общественного управления. Министр внутренних дел П. А. Валуев по данному вопросу утверждал, что «все различия между людьми по рождению устарели», что «допускаются лишь различия по степени образования и, пожалуй, по степени достатка»¹²⁰.

Большинство комиссий также высказалось за введение имущественного ценза с целью недопущения «разобщенности» городского населения. Отказ от сословного принципа в системе городского самоуправления во многом предопределялся всеобщим тогда неприятием сословной дифференциации общества, особенно после отмены крепостного права. Единственной возможной альтернативой сословному принципу тогда мог быть имущественный ценз, который и лег в основу нового закона.

При этом 40 комиссий выступили против имущественного ценза для всех горожан и ставили условием получения избирательных прав отбывание повинностей или трудовую жизнь, т. е. личный заработок, 8 комиссий высказались за образовательный ценз. Несколько комиссий губернских и уездных и вовсе настаивали на принципе всеобщности, заявив, что всякий обыватель имеет право на участие в городском общественном управлении. Так, Пермская комиссия желала бы «составить из всех жителей общины равноправных во всем членов»¹²¹.

После получения отзывов местных комиссий Хозяйственный департамент составил в 1864 г. два проекта о городском общественном управлении и о городском хозяйстве с объяснительными записками к ним. Эти проекты были направлены на заключение II отделения Его императорского величества канцелярии и

¹²⁰ См.: Головин К. Мои воспоминания. Т. I (до 1881 г.). СПб., 1908. С. 158, 159.

¹²¹ См.: Пажитнов К. А. Указ. соч. С. 27.

затем внесены в Государственный совет. Последний высказал при этом пожелание «иметь практические замечания и соображения от возможно большего числа лиц, непосредственно участвующих в заведывании общественными делами городов и наглядно знакомых с условиями городского управления и хозяйства при различных степенях населенности и вообще развития городских поселений»¹²². В результате к участию в обсуждении проекта были приглашены эксперты в лице чиновников МВД, 8 городских голов (петербургский, московский, одесский, харьковский, динабургский, елецкий, череповецкий, Вознесенского посада) и 2 гласных (петербургский и московский)¹²³.

В ходе дальнейшего обсуждения проекта также, как и на стадии работы особых комиссий, выдвигались идеи расширения городского электората. В частности, такие инициативы исходили от представителей городского общественного управления столичных городов. Московский городской голова В. А. Черкасский выступал с предложением о расширении числа участников выборов за счет квартирнанимателей. Данная позиция обосновывалась целесообразностью введения в городах квартирного налога. Эту точку зрения разделял и гласный петербургской думы В. И. Лихачев. Введение квартирного налога мотивировалось возможностью роста городских доходов, а также расширением представительства городского населения в органах общественного управления за счет привлечения к участию в городском самоуправлении «наиболее значительных нанимателей квартир».

Против этой инициативы выступили несколько экспертов, в том числе московский гласный Д. Д. Шумахер и елецкий городской голова С. Д. Русанов. Последний отмечал, что в большинстве городов квартирнаниматели являются представителями малообеспеченного населения и обложение их налогом было бы для них обременительно, а сам налог не принес бы городским бюджетам существенных доходов. В свою очередь, Д. Д. Шумахер указывал на то, что такая мера не принесла бы ощутимой пользы с точки зрения расширения избирательного

¹²² Цит. по: Писарькова Л.Ф. Указ. соч. С. 124.

¹²³ Там же.

права, так как в состав городского электората наряду с образованными людьми попала бы «масса людей малоразвитых». Они, по его мнению, представляли собой многочисленную группу городского населения, но большинство из них проживало в городе временно. В силу этого, они могли «вредно влиять на ход общественных дел»¹²⁴.

Итогом споров по данному вопросу стало включение в текст Закона 1870 г. ст. 135, в соответствии с которой городские думы получили возможность ходатайствовать перед государством о введении в пользу города квартирного сбора. При этом в случае установления такого налога вопрос о признании избирательных прав за его плательщиками по Положению 1870 г. должен был решаться по представлению министра внутренних дел в Государственный совет (подп. 5 п. III). Однако квартиронаниматели так и не получили возможности участия в выборах. В период действия Закона 1870 г. государство мотивировало это уже другими причинами. Так, одно из этих ходатайств (по г. Одессе) было отклонено Государственным советом в силу того, что «квартиры могут понадобиться еще как предмет для государственного обложения»¹²⁵.

Кроме того, во время обсуждения законопроекта, наряду с предложениями о расширении круга городских избирателей, высказывалась и прямо противоположная точка зрения, которая на данном историческом этапе серьезной поддержки также не получила. Московский генерал-губернатор князь В. А. Долгоруков выступал с предложением ввести строго фиксированный имущественный ценз и сократить круг потенциальных избирателей, исключив из их числа приказчиков, мелких торговцев и других подобных им лиц. Это предложение обосновывалось их низкой заинтересованностью в делах городского хозяйства, пассивностью к вопросам городского общественного управления¹²⁶. Такая инициатива получит свое воплощение уже в конце столетия — в Городовом положении 1892 г.

¹²⁴ См.: Дитятин И. И. К истории городского положения 1870 года // Статьи по истории русского права. СПб., 1895. С. 185, 186.

¹²⁵ Государственный архив Российской Федерации (далее — ГАРФ). Ф. 569. Оп. 1. Д. 280. Л. 2.

¹²⁶ Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. Т. 4. СПб., 1877. С. 240.

В итоге в соответствии со статьей 17 избирательные права были предоставлены лицам, которые платят городской сбор с недвижимого имущества или содержат торговое (промышленное) заведение по купеческому свидетельству, либо при условии проживания в городе в течение двух лет уплачивают сбор со свидетельств: купеческого, промыслового на мелочный торг, приказничьего 1-го класса или с билетов на содержание промышленных заведений. Иными словами, избирательные права получили не все налогоплательщики, а лишь домовладельцы и владельцы торгово-промышленных документов и свидетельств — как купцы 1-ой гильдии, так и мелкие торговцы, приказчики. В состав избирателей не были включены владельцы лошадей, экипажей, собак, платившие в городскую казну специальные сборы. Не получили избирательных прав и квартирнаниматели, которых особенно много было в столицах, чернорабочие и другие категории плательщиков косвенных налогов.

В память о Жалованной грамоте 1785 г. новое Положение вместо «городского» (как предполагалось изначально) было названо «городовым» и 6 июня 1870 г. утверждено Александром II¹²⁷.

Городовое положение от 16 июня 1870 г.¹²⁸ — это документ, который фактически стал нормативным правовым выражением городской реформы 1870 г. Данный акт был утвержден именованным указом, данным Правительствующему сенату.

В результате принятия Городового положения 1870 г. система органов городского самоуправления стала включать в себя Городскую думу, выступавшую в качестве органа представительного, а также исполнительную структуру общественного управления — Городскую управу.

Необходимо отметить, что городскую реформу 1870 г. наряду с иными преобразованиями периода царствования Александра II (как, например, земская и судебная реформы 1864 г.) следует рассматривать в качестве еще одной важнейшей государственной меры, предпринятой в русле концепции постепенного раскрепощения сословий и личности граждан от государства. При этом «фундаментом»

¹²⁷ См.: Пажитнов К. А. Указ. соч. С. 25.

¹²⁸ См.: Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XL. Отд. 1. № 48498.

соответствующего реформаторского курса выступала крестьянская реформа 1861 г., заложившая почву для дальнейших преобразований в указанном направлении¹²⁹. Иными словами, введение бессловных городских дум, как и создание новых структур земского самоуправления и независимых судебных органов, стало логичным продолжением политики по модернизации государственного и общественного строя с одновременным формированием элементов гражданского общества.

Вместе с тем городская реформа 1870 г. критиковалась представителями разных направлений общественно-политической и юридической мысли. Так, консерваторы в лице К. П. Победоносцева, Д. А. Мещерского, М. К. Каткова рассматривали Городовое положение 1870 г. как еще один шаг к подрыву власти монарха, критикуя отказ от сословного фундамента и сам факт свободных выборов, независимых от правительственной администрации. Представители либерального течения в лице А. А. Головачева, С. Н. Южакова, И. И. Дитятина, К. А. Пажитнова, А. А. Кизеветтера, А. Михайловского и В. М. Гессена критиковали текст нового муниципального закона за отступление от либеральных, демократических принципов¹³⁰.

Вновь учрежденная система городского самоуправления была непосредственно подчинена органам административно-полицейского управления в лице губернатора¹³¹ (в Санкт-Петербурге — градоначальника¹³²). На высшем правительственном уровне подчеркивалось, что надзор за городским самоуправлением со стороны начальника всей губернии — т.е. губернатора, позволял, «не нарушая прав городских обществ в сфере городского самоуправления, устранять любые, даже незначительные по сущности своей недоразумения, способствовать пра-

¹²⁹ См.: Большакова О. В. Реформы и контрреформы 1860–1890-х годов в исторической науке XX в. (обзор) // Россия XX столетия в исторической науке: взгляды, концепции, ценностные подходы. М., 2000. С. 62.

¹³⁰ См.: Лен К. В. Городовое положение 1870 г.: аспекты историко-правового компромисса // Алтайский юридический вестник. 2014. № 2 (6). С. 5.

¹³¹ См.: Бакушев В. В., Ивановский В. А., Молчанова Л. А. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта. М., 1998. С. 10, 11.

¹³² См.: Кашенко С. Г., Пучнин А. С., Даудов А. Х. и др. История выборов в Санкт Петербурге (конец XVII — начало XXI в.). Т. II. Деятнадцатый век. СПб., 2015. С. 427.

вильному и правомерному течению дел в городе»¹³³.

С этой точки зрения, основная роль соответствующих должностных лиц государства заключалась в надзоре за законностью постановлений городских дум. К примеру, в 1892 г. Санкт-Петербургским градоначальником в Санкт-Петербургское Столичное по городским делам присутствие было принесено два протеста на постановления Городской думы: по вопросам о более правильном учете воды, доставляемой городским водопроводом и о более удобном размещении управления сыскной полиции. Оба постановления были отменены как незаконные¹³⁴.

Также следует подчеркнуть, что за функционирование всей системы местного самоуправления в России, в частности городского, отвечал хозяйственный департамент Министерства внутренних дел¹³⁵.

Важным достижением реформы было предоставление общественному управлению права издания обязательных для городских жителей постановлений, надзор за исполнением которых возлагался на органы полиции, так как структуры городского самоуправления не имели полномочий по применению принудительных мер (ст. 103–107 Городового положения 1870 г.).

Кроме того, необходимо отметить, что Городовое положение 1870 г., закреплявшее общероссийскую систему городского самоуправления, впоследствии дополнялось и уточнялось рядом иных актов государства, учитывавших специфику отдельных городов России, исходя из их административно-политического статуса, географических, социально-экономических, национальных и иных особенностей. Эти акты устанавливали для данных городских поселений, в числе которых были и столичные города, особые нормы, касавшиеся порядка избрания гласных, организации деятельности и функций структур городского самоуправления. Наряду с Москвой и Санкт-Петербургом, в период действия Закона 1870 г. такого

¹³³ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 23. Л. 2.

¹³⁴ Всеподданнейший отчет Санкт-Петербургского градоначальника за 1892 г. СПб., 1893. С. 40.

¹³⁵ См.: Тюрин В. А. Губернская администрация и городское общественное управление в провинциальной России конца XIX — начала XX века (Пензенская, Самарская, Симбирская губернии): автореф. дис. ... канд. ист. наук. Самара, 2004. С. 12.

рода нормы были приняты, например, в отношении Одессы и городов Прибалтийских губерний¹³⁶. Для последних, в частности, предусматривалось использование в системе документооборота органов городского самоуправления, наряду с русским, немецкого языка, а при необходимости должны были учитываться иные местные языковые особенности. Что касается отдельных положений соответствующих актов применительно к Москве и Санкт-Петербургу, то они будут затронуты ниже.

Также следует подчеркнуть, что вне рамок нормативной правовой базы о городском самоуправлении, создававшейся на общегосударственном уровне, в этот период оставались городские поселения национальных окраин России — Великого Княжества Финляндского, в отношении которого была сохранена юридическая сила законодательства, действовавшего на его территории еще до вхождения в состав Российской империи, и Царства Польского, в городах которого местное самоуправление долгое время отсутствовало. В губерниях последнего органы городского общественного управления были введены только после 1881 г., когда общероссийское законодательство стало распространяться и на соответствующие территории¹³⁷.

Исходя из этого, города Великого Княжества Финляндского, а до 1881 г. — и Царства Польского, не вписывались в проекты государственных реформ в области городского самоуправления, и не попадали под действие соответствующих правовых норм, закреплявших как общероссийские, так и регионально ориентированные параметры общественного управления городов России.

Исследовав процесс разработки и принятия Городового положения 1870 г. и

¹³⁶ См.: Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к столицам и городу Одессе от 20 июня 1872 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLVII. Ч. 1. № 51014; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 25 ноября 1888 г. «О принятии неотложных мер к устранению обнаружившихся неурядиц в избрании гласных С.-Петербургской и Московской Городских Дум» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. VIII. № 5573; Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к городам Прибалтийских губерний от 26 марта 1877 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LI. Ч. 1. № 57101.

¹³⁷ См.: Ястшембски Р. Влияние реформ Российского государства на административное устройство Царства Польского в XIX веке // Ученые записки Казанского университета. Серия Гуманитарные науки. 2019. Т. 161. № 1. С. 13.

его основные особенности, можно сделать следующие выводы.

В рамках подготовки городской реформы 1870 г. одним из наиболее дискуссионных вопросов был вопрос о составе городских избирателей, что объясняется, противоречиями, имевшими место между назревшей на тот момент потребностью в либерализации управления городским хозяйством и наличием у многих представителей публичной власти консервативных политических взглядов в условиях сохранения самодержавного строя.

Анализ процесса разработки Городового положения 1870 г. показал, что среди представителей разных городов высказывались самые различные предложения по составу городского электората, исходя из соответствующих цензовых требований. При этом могло не быть единства и среди представителей одного города. В этом смысле одним из наиболее ярких примеров может служить дискуссия, возникшая по поводу состава городских избирателей между представителями Москвы.

Городская реформа 1870 г. как либеральное преобразование не может быть оценена однозначно. С одной стороны, избирательные права были предоставлены домовладельцам и владельцам торгово-промышленных документов и свидетельств; с другой — городской электорат не охватывал владельцев лошадей, экипажей, собак, плативших в городскую казну специальные сборы; квартирнанимателей; чернорабочих и другие категории плательщиков косвенных налогов. Иными словами, очевиден явно избирательный подход к вопросу о составе обладателей права голоса, что следует рассматривать как недостаток реформы.

В качестве несомненного достижения Закона 1870 г. следует рассматривать отсутствие сословных начал в организации городского самоуправления, а также предоставление структурам городского общественного управления большей самостоятельности, несмотря на сохранение серьезной зависимости этих структур от органов административно-полицейской власти.

Кроме того, законодатель не отказался полностью от применявшегося до городской реформы 1870 г. партикулярного принципа правового регулирования общественного управления отдельных городов, учитывающего их региональную

специфику. Однако, если в период развития всеобщего самоуправления (в частности, по Санкт-Петербургскому и Московскому Положениям 1846 и 1862 гг.) данный принцип был выражен в самостоятельных актах об общественном управлении соответствующих городов, то после реформы 1870 г. он проявлялся в нормативных документах, уточнявших и конкретизировавших отдельные нормы общероссийского Городового положения.

Исходя из этого, в рамках правовой регламентации городского самоуправления России на общегосударственном уровне в середине XIX — начале XX вв. можно выделить три основных вектора:

- 1) установление единых правовых норм в отношении всех городских поселений;
- 2) регулирование самоуправления на территории отдельных групп городов, исходя из их административно-политического статуса, социально-экономических, географических, национальных и иных особенностей;
- 3) законодательное закрепление особых норм в сфере городского самоуправления для конкретных городских поселений.

2.2. Организация городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в период действия Городового положения 1870 г.

К числу важнейших изменений в сфере организации городского самоуправления, введенных Городовым положением 1870 г., следует относить выборы в соответствующие городские структуры. Массовые избирательные кампании с закрытой баллотировкой для России были принципиально новой практикой¹³⁸.

Санкт-Петербургская общая дума функционировала свыше 20 лет, Московская — около 10. С введением в 1870 г. нового Городового положения царское

¹³⁸ См.: Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 51.

правительство упразднило сословный принцип и городские избирательные кампании стали базироваться на имущественном цензе, который выражался в участии представителей электората в платежах городских сборов¹³⁹.

Вообще же участвовать в избрании гласных по Закону 1870 г. имел право любой из городских обывателей, независимо от принадлежности к тому или иному сословию при соблюдении следующих условий:

- 1) необходимо было быть русским подданным;
- 2) требовалось достичь 25-летнего возраста;
- 3) нужно было, как отмечалось ранее, владеть на праве собственности на территории города недвижимым имуществом либо содержать торговое или промышленное заведение, с которых уплачивались соответствующие городские сборы;
- 4) необходимый срок проживания в городе составлял 2 года;
- 5) потенциальный избиратель должен был не иметь недоимок по городским сборам.

Женщины и лица мужского пола моложе 25 лет могли участвовать в выборах через своих доверенных. На тех же основаниях получили избирательные права юридические лица — всевозможные ведомства, учреждения, общества, товарищества, церкви, монастыри.

Несмотря на то, что в основу выборов был положен бессословный принцип, имущественный ценз в том виде, в каком он был закреплен в Положении 1870 г., лишал права участия в выборах значительной части городских обывателей, хотя они и являлись плательщиками городских сборов. Как отмечалось выше, в состав избирателей не попадали те представители городского населения, которые платили всевозможные налоги с лошадей, экипажей и собак, а также квартиронаниматели и другие плательщики косвенных налогов.

Не имели права голоса в соответствии с Законом 1870 г. лица, имевшие судимость за преступления, влекущие за собой лишение или ограничение прав со-

¹³⁹ См.: Виноградов В. Ю. Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты. М., 2005. С. 70.

стояния, лица, изгнанные со службы, совершившие проступки, предусматривающие наказания в виде тюремного заключения, а также лица, находившиеся под судом или следствием. Кроме того, не могли участвовать в голосовании лица, отпущенные от должности (в течение трех лет), банкроты, лица, лишенные духовного сана или звания за пороки, исключенные из среды общества или дворянского собрания на основании решения соответствующего сословия. Также не участвовали в выборах те лица, которые имели недоимки по городским сборам.

Также Городовое положение 1870 г. вводило дискриминационное ограничение по вероисповеданию. Ст. 35 закрепляла, что число гласных из нехристиан не должно превышать одной трети общего числа гласных.

Что касается имущественного ценза, то требований к минимальному размеру сбора, уплачиваемого с городских недвижимых имуществ, Положение 1870 г. не предъявляло.

Вместе с тем в результате реформы была установлена особая дифференциация избирателей в зависимости от суммы уплачиваемого налога. Для производства выборов в гласные учреждались три избирательных собрания, каждое из которых выбирало $1/3$ от общего числа гласных. С этой целью жители города вносились в избирательные списки в той последовательности, в какой они располагались по суммам причитающихся с каждого из них сборов в городскую казну. Далее избиратели из конкретного списка делились на три разряда (категории). В первый разряд попадали лица, которые являлись плательщиками наиболее крупных сумм сборов, представляя тем самым $1/3$ всех городских налогов с избирателей (например, в Москве по состоянию на 1872 г. $1/3$ от всей суммы городских сборов составляла чуть более 331 000 руб.¹⁴⁰). Во вторую категорию включались следующие за лицами из первого разряда избиратели, на долю которых также приходилась одна треть городских сборов; в третью же — все остальные избиратели. После составления избирательного списка он утверждался Городской думой.

Для избрания гласных Городской думы один раз в четыре года формирова-

¹⁴⁰ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 15. Ч. 1. Л. 12.

лись Городские избирательные собрания. В силу норм ст. 16 и 55 Городового положения вопрос об их созыве решался Городской думой. В избирательных собраниях председательствовал городской голова. Для оказания содействия ему при сборе и подсчете голосов еще до начала выборов каждое избирательное собрание предоставляет из своего состава от двух до шести лиц. Однако, учитывая особое положение Санкт-Петербурга и Москвы как столичных городов, а также большое количество избирателей, проживавших на их территории, Правилами 1872 г.¹⁴¹ закреплялось, что для оказания помощи председателю (городскому голове) допускается предоставлять столько лиц, сколько потребуется по мнению самого председателя (ст. 5).

Каждый разряд избирателей имел право избирать гласных как из своей среды, так из числа лиц, относившихся к другим разрядам.

Собрания избирателей были организованы, как и процесс избрания гласных Думы, по разрядам (куриям). Собрания считались правомочными, если в них участвовало число избирателей, превышающее число гласных, подлежащих избранию. Иными словами, в Санкт-Петербурге в каждом из трех собраний должно было состоять более 84 человек (по числу подлежащих избранию от каждого из них гласных Думы — всего 252 человека)¹⁴². В Москве каждое из этих собраний должно было включать свыше 60 членов (так как в Московскую городскую думу избиралось 180 гласных)¹⁴³.

Если анализировать списки лиц, предлагавшихся в гласные Думы, то можно сделать вывод о неоднородном составе данных лиц. Такие списки формировались по каждому из трех разрядов. Тем не менее лица, включавшиеся в данные списки, далеко не всегда принадлежали к тому разряду, по которому составлялся список. Так, из списка гласных, предложенных в гласные Думы по 3-му разряду в Москве в 1872 г., видно, что из 561 человека в данном списке 70 лиц относилось к 1-му

¹⁴¹ См.: Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к столицам и городу Одессе от 20 июня 1872 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLVII. Ч. 1. № 51014.

¹⁴² Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 45.

¹⁴³ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 1. Д. 5. Ч. 1. Л. 14, 33, 61.

разряду.¹⁴⁴ То есть, несмотря на четкое деление избирателей по куриям, они имели возможность избирать в гласные Думы не только лиц из своего «социального слоя», но и лиц, фактически относившихся к другой социальной группе. С одной стороны, это обеспечивало более широкий выбор при голосовании; с другой — данный факт мог еще больше снизить и без того незначительное представительство интересов 3-ей, самой многочисленной электоральной группы, избиравшей в Думу такое же число гласных, как и две другие курии (существенно меньшие по своей численности). В условиях достаточно четкой социально-экономической дифференциации (имущественного расслоения) российского общества XIX в. представляется сомнительной возможность представительства интересов горожан из 3-го разряда лицами из первой курии (даже если они были избраны ими).

В рамках анализа введенной избирательной системы следует отметить, что она в наибольшей степени имела сходство с прусской моделью, так как последняя была фактически взята за образец при разработке Закона 1870 г. Трехклассная городская избирательная система действовала в Пруссии с 11 марта 1850 г.¹⁴⁵ Другими словами, городские избиратели также располагались в определенной очередности, исходя из количества уплачиваемых налогов. Затем делились на три разряда (курии) таким образом, чтобы сумма платившихся налогов в каждом разряде была одинаковой. Как и в России, первый класс был представлен лишь небольшим количеством крупных капиталистов, третий — огромным числом мелких собственников и плательщиков небольших налогов. И точно также в Пруссии каждый из указанных разрядов избирал одинаковое количество гласных¹⁴⁶.

При этом в ряде других европейских государств формирование структур городского самоуправления имело более демократичный характер. С этой точки зрения, интерес представляет избирательная система, действовавшая во Франции. По крайней мере, если вести речь об активном избирательном праве. Так, право выбирать в местные парламенты принадлежало каждому мужчине, достигшему 25

¹⁴⁴ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 1. Д. 5. Ч. 1. Л. 36–50 об.

¹⁴⁵ См.: Курдюк П. М., Иваненко И. Н., Чуева А. С. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах. Краснодар, 2013. С. 95.

¹⁴⁶ См.: Веселовский В. Какое местное самоуправление нужно народу? СПб., 1906. С. 19.

лет, не состоящему под судом и следствием, и постоянно проживающему в городе. Иными словами, имущественного или налогового ценза в данном случае не требовалось. Для того же, чтобы быть избранным в думу, необходимо было еще платить прямые налоги выше определенного размера (по-разному в отдельных городах)¹⁴⁷.

Возвращаясь к особенностям городских выборов в России, необходимо остановиться на процедуре голосования. Желающим участвовать в выборах в качестве избирателей выдавались входные билеты. В день баллотировки в зале заседаний городской думы расставлялись ящики, на которых указывались фамилия, имя, отчество и звание кандидата. Каждый ящик имел отверстие для руки и два отделения, окрашенные в белый и черный цвета — избирательное и неизбирательное. Избиратели вызывались в зал в алфавитном порядке. В сопровождении специально приглашенных студентов или торговых смотрителей, они проходили вдоль баллотировочных ящиков, получая для каждого из них шар и опуская его в ящик¹⁴⁸.

В соответствии с Положением 1870 г. после проведения выборов избирательные собрания закрывались, а выборные листы направлялись в Городскую управу в течение суток по окончании выборов. Избранными в соответствии со ст. 38 считались лица, получившие абсолютное большинство голосов присутствовавших избирателей. Если же число получивших абсолютное большинство голосов было меньше количества гласных, подлежащих избранию, то назначались дополнительные (вторичные) выборы, при которых получение абсолютного большинства не было обязательным. Далее на основании переданных в Управу листов составлялся особый список избранных гласных, который подлежал последующему обнародованию. Выборы признавались состоявшимися при условии, что в них приняло участие такое количество избирателей, которое было больше числа избираемых гласных.

На первых выборах в Санкт-Петербурге в 1873 г. в 1-й избирательный раз-

¹⁴⁷ Там же. С. 20.

¹⁴⁸ См.: Писарькова Л.Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. М., 1998. С. 54.

ряд вошло 224 человека, во 2-ой — 887, в 3-й — 17 479. При этом большая часть гласных была избрана в рамках дополнительного голосования. Данная тенденция сохранялась и в ходе последующих избирательных кампаний. В 1877 г. на основных выборах был избран 121 гласный, на вторичных — 131; в 1881 г. — соответственно 78 и 174 гласных. При этом число гласных, избравшихся на дополнительных выборах от 1-ой курии, было минимальным: в 1877 г. — 29 человек (55 — в рамках основного голосования); в 1881 г. — 16 (68 — на основных выборах). Принципиально иное соотношение этих показателей имело место по 2-му и 3-му разрядам. Так, в 1881 г. от 2-ой курии на основных выборах было избрано лишь 9 гласных, а на повторных — 75; по 3-му разряду — соответственно 1 и 89 гласных¹⁴⁹.

Аналогичная ситуация складывалась и при избрании гласных Московской городской думы. Так, в 1876 г. в 1-ую группу московских избирателей было включено чуть более 100 человек, во 2-ую — около 2000, в 3-ю — около 20 000. Результатом этого, как пишет В. И. Герье, была возможность сговора избирателей 1-ой курии перед выборами. Иными словами, они могли заранее наметить своих кандидатов. Избиратели же прочих групп голосовали «вразброд» и, как следствие, «не добирали положенного числа гласных». В том же 1876 г. 3-ий разряд избрал только 2 гласных, в результате чего понадобились вторичные выборы¹⁵⁰. При этом в рамках данной избирательной кампании не удалось избежать дополнительной баллотировки и при голосовании по 2-му разряду¹⁵¹.

В других, менее крупных городах, где соответствующие категории голосовавших были не так многочисленны, как в Санкт-Петербурге и Москве, вероятность сговора избирателей была значительно выше. Например, на выборах в Нижегородскую городскую думу на четырехлетие с 1879 по 1882 гг. число участвовавших в голосовании по 1-му разряду составляло 65 человек, по 2-му — 280 че-

¹⁴⁹ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 45, 48.

¹⁵⁰ См.: Герье В. И. О Московской Городской Думе // Московский архив. Вып. I. М., 1996. С. 422.

¹⁵¹ См.: Воронцов-Вельяминов П. Еще о выборах гласных в Московскую Городскую Думу. М., 1876. С. 2, 9.

ловек, по 3-му — 2730 человек¹⁵². Еще ниже данные показатели были в Ялте на выборах на четырехлетие с 1880 по 1883 гг. Там в трех разрядах было соответственно 11, 42 и 251 человек¹⁵³. Таким образом, в данном случае возможность предварительного согласования кандидатур имели представители не только 1-го, но и всех других разрядов, так как численность избирателей второй и третьей курий была также невелика.

Большая численность городского электората как одна из наиболее ярких характеристик городских выборов Москвы и Санкт-Петербурга предопределяла также иные особенности проведения избирательных кампаний в этих городах.

Основная проблема была связана с наличием организационных и технических трудностей. В частности, возникали сложности при организации голосования представителей третьего, самого многочисленного разряда избирателей. Санкт-Петербург и Москва испытывали нехватку помещений и оборудования (в том числе баллотировочных ящиков и шаров). На первых выборах отсутствовала какая-либо разъяснительная работа с электоратом, основная масса которого не была знакома с нормами Городового положения 1870 г. Многие избиратели не имели представления о кандидатах, а также не знали, что требовалось избрать не одного гласного, а целую группу членов думы, равную 1/3 ее состава. В условиях низкой электоральной культуры и неграмотности избирателей широко применялась практика лоббирования интересов отдельных коммерческих структур путем негласной агитации с распространением настойчивых рекомендаций голосовать за того или иного кандидата. Исходя из этого, накануне выборов в Санкт-Петербургскую городскую думу 1877 г. в адрес избирателей была произведена рассылка полных избирательных списков. Приглашительные повестки стали сопровождаться инструкциями, разъясняющими права и обязанности избирателей в соответствии с Законом 1870 г.¹⁵⁴

¹⁵² См.: Биюшкина Н. И. Ограничительно-охранительные отношения в сфере местного самоуправления в Российском государстве в 80–90-е гг. XIX в. М., 2011. С. 33.

¹⁵³ См.: Деятельность Ялтинского Городского Общественного Управления III-го четырехлетия (1880–1883 г.). Ялта, 1884. С. 2.

¹⁵⁴ ЦГИА СПб. Ф. 792. Оп. 1. Д. 3096. Л. 10, 33–33 об.; Воронцов-Вельяминов П. Выборы гласных в Московскую городскую думу на предстоящее четырехлетие. М., 1877. С. 1–8; Материалы

Кроме того, распространенным явлением было допущение ошибок при составлении избирательных списков. К примеру, избиратели могли включаться одновременно в два разряда, либо отсутствовать в списках избирателей вовсе. Так, купец 2-ой гильдии С. Т. Колычев 27 сентября 1872 г. обратился в Московскую городскую распорядительную думу с жалобой на внесение его одновременно в 1-ый и 2-ой разряд с указанием сумм налогов соответственно 410 руб. 25 коп. и 137 руб. 61 коп. Заявитель попросил числить его лишь в первом разряде с указанной по нему суммой. Коллежский ассессор И. И. Вознесенский в своем обращении в Думу указал на дом, с которого уплачивал в пользу города 80 руб. 73 коп. При этом заявитель пожаловался на отсутствие его в списках избирателей и ходатайствовал о включении его в состав участников выборов, приложив к заявлению квитанцию Думы об уплате сбора¹⁵⁵.

Кроме того, имели место случаи внесения горожан в ненадлежащий разряд. Например, 25 сентября 1872 г. потомственная почетная гражданка А. И. Епилина обратилась в Московскую городскую распорядительную думу с жалобой на неправильное внесение ее в списке в 3-й разряд избирателей по платежу городской повинности за дом 80 руб. 64 коп. Заявителем указывалось, что с 1867 г. ею вносилась сумма в размере 112 руб. 77 коп. При этом все городские повинности за 1872 г. и все недоимки ею были уплачены (в подтверждение этого были приложены копии квитанций от Думы). Заявитель просила переместить ее из 3-го во 2-ой разряд¹⁵⁶.

В рамках анализа городских избирательных кампаний по Закону 1870 г. в Москве и Санкт-Петербурге следует отметить, что сложившаяся система выборов нередко подвергалась критике со стороны дореволюционных авторов. Например, И. И. Дитятин считал явно неубедительными аргументы, высказанные в пользу

о производстве выборов в гласные С.-Петербургской городской думы. СПб., 1878. С. 13–15; Ланин Н. П. Статья № 340-го «Русского курьера». 9 декабря 1884 г. // Статьи Николая Петровича Ланина, помещенные в «Русском курьере». М., 1885. С. 77–82; Гурко А. Л. Наши выборы вообще и московские городские в особенности. М., 1889. С. 19; Улумбелашвили Е. Г. Деятельность московского городского общественного управления (1862–1892 гг.) // Проблемы отечественной истории. 1997. Вып. 4. С. 92.

¹⁵⁵ ЦГА Москвы. Ф. 160. Оп. 2. Д. 158. Л. 11, 124-124 об.

¹⁵⁶ ЦГА Москвы. Ф. 160. Оп. 2. Д. 158. Л. 9.

данной системы. Почему, — задавал он риторический вопрос авторам городской реформы, — для устранения беспорядка на выборах, вызываемого многочисленностью избирателей, необходимо делить их на разряды в соответствии с уплачиваемыми налогами, тогда как этой же цели можно было добиться простым созданием территориальных избирательных округов (например, по кварталам города)?¹⁵⁷

Как раз такого рода мера была предпринята в столичных городах на четырехлетие с 1889 г., когда 3-е избирательное собрание в Москве было разделено на 9, а в Санкт-Петербурге — на 12 избирательных участков по месту жительства избирателей. Для голосования горожане стали созываться в помещения городских дум отдельно от избирателей прочих участков. Обладатели активного избирательного права должны были избирать определенное число гласных, подлежащих выбору в каждом избирательном участке по решению министра внутренних дел¹⁵⁸.

Численность участков в Санкт-Петербурге была равна количеству полицейских частей города, границы каждой из которых совпадали с границами одного конкретного участка. Таким образом, были образованы избирательные участки Адмиралтейской, Казанской, Спасской, Коломенской, Нарвской, Московской, Александро-Невской, Рождественской, Литейной, Васильевской, Петербургской и Выборгской частей¹⁵⁹.

В отличие от Санкт-Петербурга, в Москве наряду с участками, сформировавшимися в пределах одной полицейской части, были образованы также сложно-составные участки, объединявшие от двух до трех соответствующих административно-территориальных единиц.

По специальному «наставлению» министра внутренних дел для производства городских выборов на четырехлетие 1889–1892 гг. по 3-ему избирательному собранию территория Москвы была поделена следующим образом (табл. 2).

¹⁵⁷ См.: Дитятин И. И. Указ. соч. С. 211, 212.

¹⁵⁸ См.: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 25 ноября 1888 г. «О принятии неотложных мер к устранению обнаружившихся неурядиц в избрании гласных С.-Петербургской и Московской Городских Дум» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. VIII. № 5573.

¹⁵⁹ Известия С.-Петербургской Городской Думы. Т. 93. 1889. С. 3–8.

Таблица 2

Избирательный участок	Полицейские части, включенные в состав участка	Число гласных, подлежавших избранию¹⁶⁰
1	Мещанская	5
2	Тверская	4
3	Якиманская и Пятницкая	8
4	Сущевская и Сретенская	8
5	Рогожская, Яузская и Серпуховская	8
6	Пречистенская и Арбатская	7
7	Басманная и Лефортовская	6
8	Мясницкая и Городская	8
9	Пресненская и Хамовническая	6

Численность гласных, подлежавших избранию в каждом участке, соответствовала численности проживавших на его территории избирателей и суммам вносимых ими городских сборов¹⁶¹.

Предпринятая в столичных городах мера позволила сформировать соответствующие электоральные группы из горожан, объединенных местными интересами, и в большей степени знакомых друг с другом, чем при ранее применявшемся способе голосования. Несмотря на это, такие проблемы, как избирательная пассивность и низкая доля обладателей права голоса среди всего городского населения, были по-прежнему характерны для Санкт-Петербурга и Москвы и проявлялись острее, по сравнению с остальными городами России. Это объясняется, в частности, спецификой столичных городов, выразившейся в большой численности так называемого «пришлого» населения, которое в начале 1880-х гг. как в Москве, так и Санкт-Петербурге, составляло свыше 70%¹⁶².

Наряду с рассмотренными мерами по упорядочению голосования представителей 3-ей, самой многочисленной группы избирателей, предпринимались иные попытки оптимизации городских выборов. При этом отдельные инициативы исходили непосредственно от структур городского самоуправления.

Так, в целях усовершенствования процедуры голосования 12 декабря 1889 г.

¹⁶⁰ Составлено по: ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 225. Д. 1134. Л. 178–179.

¹⁶¹ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 225. Д. 1134. Л. 179.

¹⁶² См.: Сборник очерков по городу Москве. Общие сведения по городу и обзор деятельности Московского Городского Общественного Управления. М., 1897. С. 5.

Московская городская дума приняла решение ходатайствовать перед МВД о разрешении использовать в рамках городских избирательных кампаний изобретенный доктором Репманом баллотировочный прибор. Данное устройство предназначалось для упрощения баллотировки, а также недопущения ошибок и злоупотреблений, имевших место «при обыкновенном способе баллотировки шарами». В выписке из журнала технико-строительного комитета МВД от 8 ноября 1890 г. № 357 отмечалось, что по результатам рассмотрения данного изобретения в техническом отношении, прибор был оценен как полезное механическое устройство, обеспечивающее безошибочный результат баллотировки. При простоте прибора, сделанного из меди и железа, он имел высококачественную конструкцию механизмов распределителя и счетчиков, а также легко подчинялся контролю присутствующих. Однако МВД предоставило Московской городской думе право использовать этот прибор «в виде опыта» только в заседаниях Думы при разрешении тех или иных вопросов закрытой баллотировкой. Способ же производства выборов гласных остался прежним¹⁶³.

Данное изобретение не получило применения и на городских выборах в период действия Городового положения 1892 г. Незадолго до утверждения указанного Закона императором, 7 мая 1892 г. канцелярия губернатора уведомила канцелярию генерал-губернатора о том, что для испытания прибора на тот момент не представилось случая. Из сведений, полученных от московского городского головы, следовало, что большинство вопросов разрешается в Московской городской думе открытой подачей голосов. Вопросы же, которые должны решаться закрытой баллотировкой, со времени разрешения использования прибора не возникало¹⁶⁴.

Рассмотрев особенности организации и проведения городских выборов в Москве и Санкт-Петербурге по Городовому положению 1870 г., следует остановиться на составе избирателей в указанных городах.

Как в столицах, так и большинстве других городов большую часть электора-

¹⁶³ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 123. Д. 550. Л. 2, 6-6 об., 8-9.

¹⁶⁴ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 123. Д. 550. Л. 14.

та составляли мещане, цеховые, ремесленники и крестьяне¹⁶⁵.

Существенное отличие между электоратом Москвы и Санкт-Петербурга выразилось в разном соотношении групп избирателей по основаниям возникновения права голоса в части имущественного ценза. С точки зрения видов уплачиваемых городских сборов представители электората столичных городов в 1889 г. распределялись следующим образом (табл. 3).

Таблица 3

Виды уплачиваемых сборов	Москва	Санкт-Петербург
Оценочный сбор с недвижимых имуществ	8143 (34,4%)	1572 (7,4%)
Сбор с торгово-промышленных документов	13353 (56,4%)	5886 (27,8%)
Сбор с торгово-промышленных документов и недвижимого имущества	2175 (9,1%)	13712 (64,7%)
Итого	23671 (100%)	21170 (100%) ¹⁶⁶

Из приведенной таблицы следует, что более отчетливое разделение по категориям плательщиков сборов имело место в Москве, так как в Санкт-Петербурге лиц, уплачивающих оба вида сбора одновременно, было намного больше.

Наряду с этим выборы гласных Санкт-Петербургской и Московской городских дум характеризовались различным уровнем электоральной активности горожан, что подтверждается данными, указанными в следующей таблице (табл. 4).

¹⁶⁵ См., например: Писарькова Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума. М., 2010. С. 140; Тригуб Г. Я. Городовое положение 1870 года и социальный состав Владивостокского городского общественного управления // Шестая Дальневосточная конференция молодых историков: сборник материалов. Владивосток, 2001. С. 209; Рождественская Н. Ю. Избирательная система учреждений Ярославского городского общественного управления в конце XIX — начале XX века // Ярославский педагогический вестник. 2009. № 3 (60). С. 280; Попова В. В. Правительственная политика и изменения в составе городского населения пореформенной России (на материалах Нижегородской губернии). Владимир, 2015. С. 173; Лавицкая М. И. Участие орловского купечества в городском управлении в 1870–1892 гг. // Вестник РУДН. Серия «История России». 2007. № 1. С. 60, 61; Деятельность Ялтинского Городского Общественного Управления III-го четырехлетия (1880–1883 г.). Ялта, 1884. С. 2.

¹⁶⁶ Составлено по: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 138; С.-Петербургское Городское Общественное Управление в 1888 году. Отчет Городской Управы. СПб., 1889. С. LXXXI, LXXXV.

Год выборов	Москва		Санкт-Петербург	
	Число избирателей	Участвовали в выборах	Число избирателей	Участвовали в выборах
1872	17 427	581 (3,3%)	–	–
1873	–	–	18 590	1411 (7,5%)
1877	–	–	20 522	2220 (10,8%)
1880	22 394	1097 (4,8%)	–	–
1881	–	–	17 741	2730 (15,3%)
1884	19 892	1236 (6,2%)	–	–
1885	–	–	16 140	3955 (24,5%)
1889	23 671	1807 (7,6%)	21 170	5824 (27,5%) ¹⁶⁷

Приведенные статистические показатели свидетельствуют о том, что явка на выборах в данный период была невысокой как в Москве, так и в Санкт-Петербурге. При этом существенное отличие городских избирательных кампаний двух столичных городов состоит в том, что в Москве избирательная явка была намного ниже. Данная разница в наибольшей степени заметна в рамках двух последних по Закону 1870 г. избирательных кампаний в Санкт-Петербурге и Москве. К концу 1880-х гг. электоральная активность петербуржцев была выше уже почти в 4 раза. Данные показатели, во многом, объясняются более прочными социально-экономическими связями с городом среди жителей Санкт-Петербурга, где большая часть избирателей платила в городской бюджет одновременно как сбор с торгово-промышленных документов, так и оценочный сбор с недвижимого имущества, о чем упоминалось выше.

Вместе с тем данная ситуация может объясняться также тем, что значительную долю петербургского электората составляли чиновники, привыкшие к определенной дисциплине по выполнению задач, отраженных в нормативных документах, что изначально предопределяло их достаточно высокую избирательную активность.

Кроме того, уровень электоральной активности горожан в значительной

¹⁶⁷ Составлено по: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 134; Десять лет С.-Петербургского городского общественного управления. 1873–1883. СПб., 1883. С. 2; С.-Петербургское Городское Общественное Управление в 1888 году. Отчет Городской Управы. СПб., 1889. С. LXXXI, LXXXV; Виноградов В. Ю. Становление и развитие системы городского самоуправления в пореформенный период Российской империи: 1870–1914 гг.: дис. ... д-ра ист. наук. М., 2005. С. 114.

степени зависел от того, к какому избирательному разряду они принадлежали. Безусловно, в условиях рассмотренных ранее организационных и технических трудностей голосования, а также наименьшего представительства интересов в думе неявка избирателей 3-го разряда была максимальной. К примеру, на городских выборах в Москве 1884 г. абсентеизм представителей 1-го разряда составлял 57%, 2-го — 83%, а 3-го — 95%¹⁶⁸.

Вместе с тем нельзя вести речь об абсолютной незаинтересованности горожан в участии в выборах на данном этапе, так как явка избирателей постепенно возрастала, что было общей тенденцией для столичных городов России.

Что касается сословного состава Московской и Санкт-Петербургской городских дум, то в Москве изначально преимущество имели дворяне и чиновники, но, начиная с состава, сформированного по итогам выборов на второе четырехлетие, купцы и почетные граждане, получив большинство, сохраняли его непрерывно¹⁶⁹. Аналогичная ситуация имела место и в Санкт-Петербурге, где дворяне и чиновники преобладали лишь в Думе II созыва (1877–1880 гг.)¹⁷⁰.

Таким образом, городскую думу следует рассматривать в качестве первичной структуры городского самоуправления: она формировалась путем прямых выборов, а все остальные органы (городская управа, комиссии думы и управы, городской голова) избирались из числа гласных думы.

Число членов управы определялось городской думой и должно было быть не менее двух сверх председателя (городского головы). Избирались члены управы сроком на 4 года. Половина членов управы должна была обновляться каждые два года¹⁷¹. Особые исполнительные комиссии (для принятия мер в чрезвычайных ситуациях и заведования отдельными отраслями городского хозяйства), будучи, скорее, вспомогательными структурами городского самоуправления, формировались думой по представлению управы. Комиссии могли действовать как на посто-

¹⁶⁸ См.: Минникес И. В. Проблема участия избирателей в выборах (историко-правовой аспект) // Государство и право. 2008. № 4. С. 76.

¹⁶⁹ См.: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 149.

¹⁷⁰ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 52; Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX в. СПб., 1994. С. 36.

¹⁷¹ См.: Улумбелашвили Е. Г. Указ соч. С. 91.

янной, так и на временной основе.

В Москве и Санкт-Петербурге как столичных городах России также устанавливалась должность товарища городского головы, являвшегося по совместительству членом управы (ст. 12 Правил о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 г., Городового Положения к столицам и городу Одессе от 20 июня 1872 г.). Изначально товарищ головы избирался наряду с городским головой на два года, затем избрание товарища производилось через каждые четыре года, два года спустя после избрания головы. Столичные городские головы и их товарищи утверждались в должности министром внутренних дел.

На тех же основаниях должность товарища городского головы была предусмотрена для системы городского самоуправления Риги (ст. 7 Правил 1877 г.)¹⁷².

Наряду с особенностями формирования столичных органов общественного управления, отдельного внимания в рамках настоящего параграфа заслуживает специфика организации их деятельности.

Согласно ст. 6 Правил 1872 г. Санкт-Петербургская дума состояла из 252 гласных, а Московская — из 180.

Порядок функционирования городских дум определялся ими по своему усмотрению. При этом Городовое положение 1870 г. не устанавливало каких-либо четких требований к правовой регламентации данного вопроса на уровне городского самоуправления. Статья 69 предусматривала лишь обязанность соблюдения норм о производстве дел в земских, дворянских и городских общественных сословных собраниях.

Тем самым законодателем были созданы условия для хаотичного принятия соответствующих актов на городском уровне. К примеру, в Москве порядок деятельности Городской думы оставался неурегулированным в течение более 15 лет после городской реформы 1870 г. В разных городских поселениях нормативные документы, отражавшие регламент работы представительных структур городского самоуправления, отличались друг от друга не только по времени принятия, но и по

¹⁷² См.: Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к городам Прибалтийских губерний от 26 марта 1877 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LII. Ч. 1. № 57101.

форме, объему, перечню урегулированных ими вопросов.

В качестве примера приведем сравнительную таблицу по соответствующим нормативным правовым актам Москвы, Санкт-Петербурга и Казани (табл. 5).

Таблица 5

Город	Название нормативного правового акта	Год принятия	Форма нормативного правового акта	Количество статей (параграфов) ¹⁷³
Москва	Правила о порядке занятий и производства дел в Московской Городской Думе, в состоящих при Думе Подготовительных Комиссиях и в канцелярии Городской Думы	1886	Правила	94
Санкт-Петербург	Сборник постановлений о правах и обязанностях Санкт-Петербургской Городской Думы и о порядке производства в ней дел	1876	Сборник постановлений	119
Казань	Инструкция о порядке ведения дел в заседаниях Городской Думы	1876 (ранее вышло издание 1872 г.)	Инструкция	17

Одним из наиболее заметных отличий Санкт-Петербурга и Москвы в части порядка деятельности их городских дум было установление законом меньшего кворума гласных, по сравнению со ст. 63 Городового положения 1870 г., предусматривавшей, что думские заседания правомочны при наличии 1/3 от общего числа гласных. В соответствии со ст. 9 Правил о применении Городового Положения к столицам и городу Одессе от 20 июня 1872 г. заседания Московской и Санкт-Петербургской городских дум признавались состоявшимися, если присутствовало

¹⁷³ Составлено по: ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2131. Л. 1; Правила о порядке занятий и производства дел в Московской Городской Думе, в состоящих при Думе Подготовительных Комиссиях и в канцелярии Городской Думы, утв. приговорами Городской Думы 28 марта, 29 апреля, 16, 20, 27 мая, 19 сентября и 28 октября 1886 г. М., 1908. С. 5–28; ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 94. Л. 51–66 об.; Казанская городская дума. Инструкция о порядке ведения дел в заседаниях Городской Думы от 3 марта 1876 г. Казань, 1876; Инструкция о порядке ведения дел в заседаниях Городской думы. Казань, 1872.

не менее $1/5$ их состава. В случае рассмотрения наиболее важных вопросов кворум столичных дум соответствовал нормативным требованиям, установленным для всех остальных городов России ст. 67 Закона 1870 г., и составлял не менее половины всех гласных.

Усиленный кворум был необходим при вынесении определений по следующим вопросам:

- 1) о приобретении в пользу города недвижимого имущества или о его отчуждении;
- 2) о займах, поручительствах и гарантиях от имени города;
- 3) о переложении натуральных повинностей в денежные;
- 4) об устранении должностных лиц городского самоуправления от должности и о предании их суду; и др.

Решения в Санкт-Петербургской и Московской городских думах согласно ст. 66 Городового положения 1870 г. принимались простым большинством голосов (при равенстве голосов перевес давал голос председателя), а по вопросам, указанным в ст. 67 Положения 1870 г., — $2/3$ голосов.

Исходя из этого, в Санкт-Петербурге и Москве было возможно принятие наименее легитимных думских решений, так как обычный кворум, составлявший в соответствии со ст. 63 Закона 1870 г. $1/3$ от общего числа членов думы, в столичных городах был снижен до $1/5$.

В то же время в силу четного числа гласных даже установление усиленного, 50%-ого кворума не могло быть гарантией легитимности принимавшихся решений, так как оставшаяся часть гласных составляла также 50%, т.е. была тождественна нормативно закреплённому кворуму.

В рамках голосования дум предусматривалось как открытое, так и закрытое волеизъявление гласных. Так, в соответствии с Правилами о порядке занятий и производства дел в Московской городской думе 1886 г. открытый способ подачи голосов подразумевал, что председатель предлагал встать тем гласным, которые были не согласны с представляемым на утверждение Думы мнением, предложением или заключением. Закрытой подачей голосов принимались решения об устране-

нии должностных лиц городского самоуправления от должности или о предании их суду. Таким же способом проводились выборы двух кандидатов на должность городского головы (каждого отдельно), товарища городского головы, членов Управы, одного из членов Управы для «заступления места» товарища городского головы, городского секретаря, кандидатов к членам Управы, председателей и членов постоянных и временных исполнительных комиссий и других должностных лиц общественного управления (ст. 64, 67, 68 Правил 1886 г.). Закрытый способ подачи голосов предполагал баллотировку шарами, перед которой составлялся список соответствующих лиц на основании подаваемых гласными записок с указанием предлагаемых ими кандидатов. Затем для голосования на баллотировочных ящиках указывались фамилия, имя, отчество и звание кандидата. Избранными признавались лица, получившие более половины избирательных голосов. В случае избрания лиц равным числом голосов окончательный выбор осуществлялся по жребию, процедуру которого устанавливал председатель (ст. 70, 71, 76, 79).

В соответствии со ст. 30 все рассуждения и заявления гласных, как и объяснения членов Московской управы и иных лиц, приглашенных на заседание, должны были произноситься стоя, с занимаемого каждым места. Председатель при этом следил, чтобы речь каждого излагалась без повторения уже сказанного, чтобы «голос одного не был прерываем голосом другого» и чтобы гласные при рассмотрении того или иного вопроса не отклонялись от предмета обсуждения. Статья 34 предоставляла председателю право останавливать выступление гласного, отступающего от обсуждаемого предмета и в случае безуспешности двукратного предупреждения лишать слова по соответствующему вопросу.

Произносимые в собраниях Московской городской думы рассуждения и объяснения записывались стенографически (примечание 1 к ст. 30). Копии всех определений Думы; составленные Управой городские росписи доходов и расходов; годовые отчеты о движении городских сумм и о деятельности Управы и состоянии подведомственных ей частей после утверждения Думой направлялись через городского голову или исполняющего его обязанности губернатору (ст. 91).

Аналогичным образом были организованы и заседания Санкт-Петербургской

городской думы.

Согласно § 51 Сборника постановлений о правах и обязанностях Санкт-Петербургской Городской Думы и о порядке производства в ней дел от 7 мая 1876 г.¹⁷⁴ каждый член Думы должен был произносить речь стоя. При этом председатель также обеспечивал надлежащий порядок заседаний, следил за «единством предмета» и не допускал, чтобы выступление одного прерывалось речью другого (§ 52, 53).

В соответствии с § 41 ход каждого заседания Санкт-Петербургской думы отражался в специальном журнале, в котором указывались фамилия, имя, отчество председателя; число присутствовавших гласных; сведения о гласных, уведомивших о своем отсутствии, а также не предупредивших о неявке; перечень подлежавших обсуждению вопросов и информация о принятых по ним решениях; иные данные о ходе заседаний.

В то же время регламентация порядка работы Санкт-Петербургской думы нормами, принятыми на уровне городского самоуправления, выглядела более обширной, чем в Москве, так как затрагивала, в частности, такие вопросы, как общие предметы ведения городского общественного управления, порядок исполнения постановлений Думы, ответственность за нарушение норм об общем порядке деятельности Думы.

Активное участие в работе Санкт-Петербургской и Московской городских дум на данном историческом этапе принимали упоминавшиеся выше постоянные и временные комиссии. При этом функционал отдельных постоянно действовавших думских комиссий в Москве и Санкт-Петербурге был одинаков. Так, в обеих столицах осуществляли работу комиссии о пользах и нуждах общественных, а также финансовые комиссии¹⁷⁵. В свою очередь, временные комиссии создавались в каких-либо особых случаях, для принятия чрезвычайных мер, в связи с определенными событиями или организацией конкретных мероприятий (например, москов-

¹⁷⁴ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 94. Л. 51–66 об.

¹⁷⁵ См.: Сведения о деятельности С.-Петербургской городской думы за четырехлетие 1873–1876 гг. СПб., 1881. С. 9–13; Доклад № 116 Финансовой Комиссии по рассмотрению сметы на 1881 год. М., 1880. С. 1, 2; В Комиссию о пользах и нуждах Общественных при Московской Городской Думе. М., 1887. С. 1, 2.

ская Комиссия по вопросу об устройстве в 1880 г. Мануфактурной выставки на Винном и Соляном дворах)¹⁷⁶.

Серьезной проблемой в сфере организации деятельности Санкт-Петербургской и Московской городских дум была низкая посещаемость их заседаний со стороны гласных, что в значительной степени было обусловлено отсутствием в Городовом положении 1870 г. нормы, закреплявшей обязанность членов дум присутствовать на их заседаниях.

К примеру, в 1873–1876 гг. состоялось 288 заседаний Санкт-Петербургской городской думы. Еще 12 заседаний были признаны несостоявшимися вследствие отсутствия нормативно установленного кворума гласных, т.е. в этих случаях присутствовало менее 51 гласного (или менее 1/5 думского состава)¹⁷⁷.

В 1873 г. среднее число членов Санкт-Петербургской думы, посещавших заседания, составляло 110 гласных, а в 1876 г. — лишь 88¹⁷⁸.

При обсуждении данной проблемы отмечалось, что сложившаяся ситуация обусловлена не только безответственностью гласных, но и рядом иных факторов:

1) проведение заседаний Санкт-Петербургской думы в дневные часы, что создавало неудобства для лиц, занимавшихся торговлей и состоявших на государственной и частной службе;

2) большое число заседаний, их долгая продолжительность;

3) трудности в преодолении так называемой «сословной розни» после введения всесословного городского самоуправления;

4) осуществление гласными своей деятельности на общественных началах, без какого-либо вознаграждения¹⁷⁹.

В целях сокращения продолжительности думских заседаний в Санкт-Петербурге предпринимались различные меры, касавшиеся регламентации времени их открытия и закрытия, очередности рассматриваемых вопросов, повыше-

¹⁷⁶ См.: Доклад № 69 Комиссии по вопросу об устройстве в 1880 году Мануфактурной выставки на Винном и Соляном дворах. М., 1878. С. 1.

¹⁷⁷ См.: Десять лет С.-Петербургского городского общественного управления. 1873–1883. СПб., 1883. С. 6.

¹⁷⁸ См.: Десять лет С.-Петербургского городского общественного управления. 1873–1883.

¹⁷⁹ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 30, 31.

ния дисциплины гласных. Так, на заседании от 13 октября 1876 г. по предложению гласного М. П. Миткова было принято решение об установлении времени проведения заседаний: начало — не позже 13 часов 30 минут, окончание — не ранее 16 часов¹⁸⁰.

С другой стороны, 9 октября 1885 г. было отклонено предложение гласного А. В. Палена о возложении на гласных, покидающих собрание до его закрытия, обязанности по уведомлению об этом председателя. Инициатива установления данной обязанности мотивировалась тем, что зачастую заседания закрывались раньше, чем были рассмотрены все вопросы, включенные в их повестку. Значительная часть гласных покидала собрания задолго до их закрытия. Как результат, нарушалось требование о кворуме гласных, и Дума становилась неправомочной. Так, заседание от 2 октября 1885 г. было открыто при наличии 153 членов Думы, затем во время выборов на различные должности по общественному управлению это число выросло до 205. По окончании выборов в зале оставалось уже около 70 человек, а позднее, в половине пятого заседание было закрыто ввиду присутствия лишь 43 человек¹⁸¹.

В плане посещаемости заседаний представительного органа городского самоуправления аналогичный организационно-правовой опыт имел место и в Москве. Это подтверждается следующими статистическими данными (табл. 6).

Таблица 6

Год	Общее число заседаний Городской Думы в течение года	Число гласных, посетивших менее 1/3 заседаний, % ¹⁸²
1876	29	55
1878	43	44
1880	38	53
1883	42	40

¹⁸⁰ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 94. Л. 67–67 об.

¹⁸¹ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 94. Л. 108–108 об.

¹⁸² Подсчитано по: Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Городской Думы в 1876 году. М., 1876. С. 1–5; Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1878 году. М., 1878. С. 1–4; Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1880 году. М., 1880. С. 1–4; Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1883 году. М., 1883. С. 1–4.

В отличие от Санкт-Петербурга, в Москве отсутствовала практика проведения заседаний Городской думы днем. Собрания назначались на вечернее время на 18:30¹⁸³. Тем не менее практика работы Московской думы свидетельствует о том, что даже в это время возникали проблемы с наличием необходимого по закону числа гласных. Редакция газеты «Русские Ведомости» так описывает начало заседания, состоявшегося 14 декабря 1882 г.: «По обыкновению вяло съезжались гг. гласные на заседание московской Думы 14-го декабря. Вместо 6 с пол. час. веч., как значится всегда в анонсе, заседание могло быть открыто городским головою лишь в 7 ч. 20 мин., когда на лицо насчитывалось законное для состава собрания число городских представителей»¹⁸⁴.

Переходя к вопросу об организации деятельности исполнительно-распорядительных структур московского и Санкт-Петербургского общественного управления, отметим, что в рассматриваемый исторический период должности членов управ в соответствии со ст. 97 Закона 1870 г. замещались по найму, но в силу ст. 99 не предполагали присвоения соответствующим лицам статуса государственных служащих.

Статья 72 Городового положения 1870 г. закрепила за городской управой непосредственное заведование вопросами городского хозяйства и общественного управления на основании собственно Положения 1870 г., а также указаний городской думы. Управа как таковая вела все текущие дела, касавшиеся хозяйства города, его благоустройства; исполняла решения думы и осуществляла сбор необходимых ей сведений; составляла проекты городских смет; осуществляла сбор и расходование городских сборов на основаниях, устанавливавшихся думой; представляла в определявшиеся думой сроки отчеты о своей деятельности и состоянии подведомственных ей частей.

Пункт 11 ст. 55 Закона 1870 г. закреплял за городскими думами обязанность по правовой регламентации порядка деятельности исполнительных органов городского общественного управления. Иными словами, правовое регулирование

¹⁸³ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 75. Д. 26. Л. 7; Оп. 26. Д. 1537. Л. 18.

¹⁸⁴ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 26. Д. 1537. Л. 18.

работы городских управ, как и дум, должно было осуществляться не только на общегосударственном уровне, но и в рамках системы городского самоуправления.

При этом Городовое положение определяло лишь форму соответствующих актов: они должны были приниматься в виде инструкций.

Однако в 1870-х — начале 1890-х гг. инструкция о порядке деятельности Санкт-Петербургской управы так и не была принята, несмотря на то, что ее разработка была начата еще в 1874 г. Предлагавшиеся Управой проекты неоднократно отклонялись Думой, так как последняя не соглашалась с кругом урегулированных в них вопросов. В частности, указывалось на нецелесообразность закрепления в тексте инструкции норм о порядке работы членов Управы и делопроизводства в ее канцелярии. В итоге соответствующий нормативный документ был принят лишь после городской реформы 1892 г.¹⁸⁵

В свою очередь, принятие нормативного акта о правовом положении Московской управы также, как и в случае с Думой, затянулось более чем на 15 лет. Утвержденная 23 октября 1887 г. на заседании Московской городской думы Инструкция Московской городской управе по проекту, подготовленному специально созданной организационной комиссией,¹⁸⁶ закрепляла статус управы как главного исполнительного органа городского общественного управления, общественная власть которому предоставляется законом и постановлениями городской думы (§ 2 и 8 Инструкции). В соответствии с п. 48 все определения и распоряжения управы могли быть отменены постановлениями думы. В городскую думу управа обращалась непосредственно с представлениями (докладами), основанными на ее определениях, состоявшихся в установленном порядке (п. 15).

Руководство производством дел в каждом отделении возлагалось на заведовавшего им члена городской управы. При этом управа была обязана осуществлять надзор за распоряжениями члена управы, требовать отчета, подвергать его действия проверке (п. 36, 50).

Вопросы, подведомственные управе, подлежали коллегиальному рассмот-

¹⁸⁵ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 49. Л. 1, 92–95 об.

¹⁸⁶ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2131. Л. 1–3 об.

рению по предложению городского головы, устным заявлениям или докладам товарища городского головы и членов управы. Определения по соответствующим вопросам принимались единогласно или большинством голосов участвовавших в заседании (п. 43, 52, 56, 62).

Денежные суммы и прочие ценности, обращавшиеся в городской управе, в соответствии с п. 258 хранились в здании думы в специально предназначенной для этого кладовой¹⁸⁷.

С другой стороны, опыт Санкт-Петербурга показывает, что столичные городские думы в сфере правового регулирования деятельности исполнительно-распорядительных органов городского самоуправления на данном этапе не ограничивались попытками регламентации работы управ. Они стремились к созданию на городском уровне соответствующей нормативной правовой базы и для отдельных вспомогательных структур, способствовавших более эффективному управлению городским хозяйством. Так, деятельность городских комиссаров, институт которых был введен для оказания содействия членам Санкт-Петербургской управы в осуществлении ими общего хозяйственного надзора в закреплявшихся за ними полицейских частях города, была урегулирована «Правилами для руководства комиссарам» 1873 г.¹⁸⁸ Комиссары (всего 12 человек) назначались Управой и осуществляли наблюдение за освещением улиц, поддержанием в городе чистоты, сохранностью городских сооружений, мостов, набережных, парков, скверов и т.п.

В рамках анализа организационно-правовых основ деятельности соответствующих структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга отдельное внимание следует уделить их структурно-функциональному составу. В период действия Городового положения 1870 г. отраслевое строение исполнительных органов общественного управления столичных городов становится более разветвленным, по сравнению с периодом функционирования в этих городах распорядительных дум. Городские управы, ставшие правопреемницами последних, включали в свой состав уже не экспедиции, а соответствующие отраслевые отде-

¹⁸⁷ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2540. Л. 16–21.

¹⁸⁸ Городское дело. 1916. № 7. С. 349.

ления.

По состоянию на 1874 г. структура Санкт-Петербургской городской управы включала себя восемь отделений: распорядительное; оценочное; приходное; по городскому благоустройству; расходное; техническое; бухгалтерии и контроля; казначейство¹⁸⁹.

В середине 1880-х гг. строение Санкт-Петербургской управы было представлено уже девятью отделениями, из которых шесть были отраслевыми (к трем оставшимся относились счетное и контрольное отделения и казначейство).

1-ое отделение (распорядительное) осуществляло переписку по выборам гласных Городской думы, решало вопросы подбора и перемещения кадрового состава канцелярии Управы, назначало выплату пособий служащим и их семьям. Кроме того, в данном отделении были сосредоточены вопросы промышленности и торговли, некоторые сословные дела, а также вопросы присоединения к Санкт-Петербургу пригородных местностей.

К компетенции 2-го (оценочного) отделения были отнесены вопросы взимания оценочного сбора с городских недвижимых имуществ, сборов с торгово-промышленных заведений, за лошадей частных лиц и извозчичьих, а также иных сборов в пользу городского бюджета (в том числе с биржевых маклеров и нотариусов).

3-е (приходное) отделение наделялось полномочиями по «отдаче в аренду городских мест» (под сенокос, пастьбу скота, огороды, склады материалов, постройку заводов, лавок, дач, постоянные места торга на площадях); мест на реках и каналах (под живорыбные садки, устройство рыболовных тоней, купальных ванн, организаций катаний на льду и проч.). Наряду с этим отделение осуществляло выдачу разрешений на открытие трактирных заведений и постоянных дворов; взимание сборов с пароходов и транспортных судов.

4-ое отделение специализировалось на вопросах городского благоустройства. Среди его основных функций выделялись: переписка «об имуществах выморочных», безвестно отсутствующих владельцев, для установления на них прав города

¹⁸⁹ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 49. Л. 25–28.

по давности владения; отчуждение частных имуществ в городскую собственность и городских имуществ — в частную; решение вопросов содержания водопроводов, освещения города, поддержания в городе чистоты и устройства пожарной части.

В 5-ом (расходном) отделении были сосредоточены вопросы производства расходов по городскому общественному управлению, в том числе на содержание полиции, жандармского дивизиона, воинского присутствия, пожарной команды, всех городских зданий и сооружений, системы городского освещения (включая расходы по ремонту указанных объектов).

6-ое (техническое) отделение отвечало за выдачу разрешений на осуществление частных построек, устройство дровяных и лесных дворов. К компетенции данного отделения также относились полномочия по постройке и ремонту городских зданий, устройству и содержанию мостовых, подземных труб, мостов, набережных, садов, парков, скверов¹⁹⁰.

В свою очередь, структура Московской городской управы достигла максимальной численности ее отраслевых отделений также в середине 1880-х гг.: по состоянию на 1886 г. их насчитывалось 8¹⁹¹. Полномочия между ними были распределены на тот момент следующим образом.

1-ое отделение занималось вопросами по выборам на различные должности по городскому общественному управлению; определению и увольнению служащих при городском общественном управлении; выдаче содержания служащим в городской управе, канцелярии думы и иных подведомственных городскому самоуправлению учреждениях; назначению и выплате из городских сумм пенсий, пособий и наград служащим по городскому самоуправлению и членам их семей; заготовлению канцелярских книг и бланков; расходованию сумм, назначенных на непредвиденные случаи; найму, устройству, содержанию и снабжению необходимыми принадлежностями помещений думы и управы; торгово-полицейскому надзору и проверке прав на производство торговли и промыслов; установлению порядка делопроизводства в управе, распределению полномочий между ее членами, ревизии де-

¹⁹⁰ Справочная книжка С.-Петербургской Городской Думы. 1885–1889. СПб., 1886. С. 49–74.

¹⁹¹ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 133. Д. 70. Л. 1 об. – 2 об.

лопроизводства и кассы; рассмотрению жалоб на действия подведомственных управе лиц; городским займам; выдаче разрешений на открытие фабрик, заводов и других торгово-промышленных заведений; взысканию городских сборов с торгово-промышленных документов, билетов на лавки, мелочных торговцев, приказчиков, извозчиков; взысканию акцизов с трактирных заведений и ренских погребов и др.

Во 2-ом отделении были сосредоточены дела по заведованию городскими мостовыми, шоссе, тротуарами, водопроводами, всеми источниками водоснабжения; очистке и помывке городских площадей и улиц; очистке городских крыш от снега; освещению городских улиц и площадей; устройству и содержанию водосточных труб, дренажа, мостов, набережных, плотин, бульваров, скверов, парков, городской канализации; съемке и нивелировке города; устройству и содержанию конно-железных дорог и др.

3-е отделение специализировалось на таких вопросах, как сбор и хранение документов о принадлежности городу недвижимых имуществ; заведование всеми городскими имуществами, приносящими городу доход (бани, рынки, дома, площади и т.п.); ссуды из городских и пожертвованных капиталов; управление Городской типографией; сборы с различных актов, совершаемых у нотариусов, а также с аукционной продажи; заведование клеймением гирь, мер и весов и т.п.; отпуск пособий комиссии по составлению списков присяжных заседателей, Городскому по воинской повинности присутствию, по ведомству МВД, Государственному казначейству; ревизия маклерских и нотариальных книг, выдача копий из этих книг и др.

4-ое отделение осуществляло функции, касавшиеся статистической части городского общественного управления; издания и рассылки «Известий Городской Думы»; продажи различных изданий городского самоуправления и др.

5-ое отделение отвечало за такие направления деятельности, как устройство городских зданий, надзор за исправным и соответствующим их назначению состоянием, их капитальный ремонт; устройство общественных памятников, иллюминаций и иных сооружений по случаю праздников и торжественных мероприятий; содержание и довольствию чинов жандармского дивизиона, городской полиции, пожарной

команды; санитарный надзор за городскими владениями, дезинфекция зданий, борьба с эпидемиями и заразными болезнями; страхование городских недвижимых имуществ; управление больничными заведениями, родильными приютами и проч.

6-ое отделение решало вопросы, касавшиеся оценки недвижимых имуществ для обложения их оценочным сбором в пользу города; рассмотрения и утверждения планов, фасадов и чертежей на частные постройки, выдачи разрешений на производство построек; измерения городских земель и земель частных владельцев, выдачи свидетельств о разделе владений и др.

Деятельность 7-го отделения была связана с заведованием городскими училищами (как в учебном, так и хозяйственном отношении); уплатой пособий различным учреждениям по учебно-воспитательной части; заведованием городскими библиотеками и читальными и т.п.

8-ое отделение осуществляло такие функции, как ведение посемейных списков московских купцов, мещан и ремесленников для исполнения воинской повинности; выдача приписных свидетельств; составление ополченских списков; расквартирование войск; обеспечение отопления и освещения казарм и др.¹⁹²

Следует отметить, что в период действия Закона 1870 г. структура Московской городской управы претерпевала многократные изменения, связанные с перераспределением ее полномочий между соответствующими подразделениями. Так, в соответствии с приговором Московской городской думы от 20 апреля 1873 г. из 4-го отделения в 3-е были переданы дела по вспомогательным и случайным доходам, а также по ревизии маклерских и нотариальных книг, выдаче копий из этих книг¹⁹³.

Кроме того, можно проследить, что по состоянию на 1875 г. объем полномочий 2-го отделения управы был значительно шире, чем компетенция, закреплявшаяся за ним в 1886 г. В 1875 г. в указанном отделении были сосредоточены не только дела по различным вопросам благоустройства городской территории и поддержания чистоты, но и дела по содержанию полиции, жандармов, больниц и учебных заведений. По состоянию на 1886 г. за 2-ым отделением были закрепле-

¹⁹² ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2111. Л. 11–17.

¹⁹³ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 24. Л. 2 об. – 3.

ны только функции по благоустройству городской территории и поддержанию чистоты. Остальные предметы ведения были рассредоточены по другим вновь образованным отделениям: содержание полиции, жандармов и больниц было передано в 5-ое отделение, а вопросы образования — в 7-ое¹⁹⁴.

С другой стороны, компетенция 2-го отделения, из ведения которого были изъяты функции по содержанию полиции, жандармов, больниц и учебных заведений, была расширена за счет передачи ему дополнительных полномочий в других сферах благоустройства городской территории: содержание набережных, мостов, бульваров; ремонт водосточных труб; заведование водопроводом. Эти функции были переданы во 2-ое отделение из 4-го, в результате чего деятельность первого стала более однородной¹⁹⁵.

Иными словами, по состоянию на 1875 г. функции, касавшиеся различных вопросов благоустройства городской территории, были рассредоточены между 2-ым и 4-ым отделением. Позднее, как показал анализ развития структуры Московской управы на данном этапе, указанные функции были переданы 2-ому отделению уже в полном объеме.

Помимо городского благоустройства, полнота полномочий в рамках одного отделения долгое время отсутствовала также в области поступления акцизных сборов. До 1878 г. все сборы по акцизам поступали помимо 1-го отделения в 6-ое, выдававшее по сборам квитанции, несмотря на то, что все распоряжения по акцизам исходили от 1-го отделения. Взыскание недоимок также осуществлялось 1-ым отделением. По большинству сборов выдававшиеся квитанции были безымянными. Такая ситуация обуславливала многочисленные ошибки. 1-ое отделение, не ведая самим сбором и не имея постоянных списков лиц, внесших сбор, часто делало ошибочные зачисления в списки должников. В связи с этим, с апреля 1878 г. все сборы по акцизам стали поступать в 1-ое отделение. Среди полномочий, закрепленных за ним в данной сфере, было ведение списков плательщиков, выдача имен-

¹⁹⁴ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 91. Л. 14–16 об.; Ф. 179. Оп. 2. Д. 2111. Л. 11–17.

¹⁹⁵ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 91. Л. 27–30 об.; Ф. 179. Оп. 2. Д. 2111. Л. 11–17.

ных квитанций и расчет сумм сборов, подлежащих уплате¹⁹⁶.

Безусловно, практика излишнего дробления полномочий отрицательно сказывалась на уровне эффективности решения тех или иных вопросов городского хозяйства. Вместе с тем, как показал опыт функционирования Московской управы, в деятельность исполнительно-распорядительных структур городского самоуправления вносились определенные корректировки, направленные на оптимизацию деятельности их отраслевых отделений.

Подводя итог историко-правового анализа организации городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1870 г., отметим следующее.

Главное достижение городской реформы 1870 г. заключалось во введении бессословных городских выборов. Наряду с отменой сословного начала организации и проведения городских избирательных кампаний, была упразднена действовавшая в Москве и Санкт-Петербурге до принятия Закона 1870 г. двухступенчатая избирательная система: горожане получили право голосовать за конкретных кандидатов напрямую.

Тем не менее избирательные кампании по-прежнему базировались на имущественном (налоговом) цензе, который был сохранен и после законодательной отмены сословного начала в организации выборов. При этом большинство горожан, даже обладавших избирательными правами, проявляли электоральную пассивность, о чем свидетельствует низкая избирательная явка. Среди традиционных причин абсентеизма городских избирателей на данном историческом этапе можно назвать рост индивидуалистических настроений в условиях капиталистического развития; неготовность общества к активному участию в управлении городом на фоне сохранения самодержавия, традиционно предполагавшего централизованное управление; несовершенство избирательной системы, предопределявшей явный дисбаланс представительства отдельных социальных групп.

Проявление последнего из указанных факторов имело специфику в Санкт-

¹⁹⁶ Отчет о деятельности 1-го отделения Московской городской управы за 1878, 1879, 1880 и 1881 гг. М., 1883. С. 19.

Петербурге и Москве как двух крупнейших городах России, где число избирателей было сравнительно велико. Помимо меньшего представительства в думе интересов 3-ей, самой многочисленной курии, имели место серьезные трудности организационно-технического характера. Они выражались в нехватке оборудования и помещений для голосования представителей указанной курии; необходимости проведения повторной баллотировки вследствие несогласованности их электоральных предпочтений; многочисленных ошибках при составлении избирательных списков; отсутствии разъяснительной работы с избирателями на фоне невысокой политико-правовой культуры горожан.

Главное отличие Санкт-петербургских избирателей от московского электората заключалось в более высокой избирательной активности первых. Это, отчасти, объясняется преобладанием в Санкт-Петербурге тех избирателей, которые платили два вида городских сборов одновременно. Иными словами, они были в большей степени заинтересованы в эффективности городского самоуправления, так как имели более прочные социально-экономические связи с городом. В свою очередь, Москва характеризовалась более отчетливым разделением избирателей по группам плательщиков соответствующих городских сборов. Доля же обладателей права голоса, вносящих платежи по двум сборам одновременно, была незначительна (лишь 9% против 64% в Санкт-Петербурге).

Что касается специфики организации структур общественного управления, то в рассматриваемый исторический период строение городского самоуправления как Москвы, так и Санкт-Петербурга испытывало одновременное влияние всех трех рассмотренных выше векторов общегосударственного правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений. Так, в общероссийскую модель городского самоуправления, столичные города Российской империи «вписывались» с точки зрения деления соответствующей системы на городскую думу и управу, применения трехклассной пропорциональной избирательной системы и иных параметров. В части влияния норм, касавшихся определенных групп городов, Москва и Санкт-Петербург, к примеру, подчинялись требованию о том, что в столичных городах предусматривалась должность товарища городского головы,

являвшегося по совместительству членом управы. Примером же норм, установленных исключительно в отношении Москвы либо Санкт-Петербурга, может служить положение ст. 6 Правил 1872 г. о том, что Московская дума состояла из 180 гласных, а Петербургская — из 252. Тем самым столичные города получили максимальную численность думского состава. Несомненно, данная законодательная мера была обусловлена крупным масштабом этих городов, их столичным статусом и большой численностью проживавшего на их территориях населения, что требовало более широкого представительства в думе.

Кроме того, историко-правовой анализ становления и развития организационно-правовых основ деятельности структур общественного управления таких крупнейших городов России, как Москва, Санкт-Петербург, Казань свидетельствует о бессистемном, стихийном характере правового регулирования порядка деятельности городских дум и управ на уровне городского самоуправления на данном этапе. В частности, в Москве соответствующие нормативные правовые акты отсутствовали на протяжении более 15 лет после городской реформы 1870 г. Принимавшиеся по данному вопросу нормативные документы отличались друг от друга в разных городах по форме, времени принятия, кругу урегулированных аспектов деятельности дум и управ, а также по объему. Среди главных причин сложившейся ситуации — отсутствие на законодательном уровне четких требований к вышеуказанным актам.

Помимо этого, среди наиболее заметных проблем, связанных с порядком функционирования столичных городских дум, выделяется наличие нормативных предпосылок для принятия наименее легитимных решений, так как общий законодательно установленный кворум гласных, составлявший $1/3$, по отношению к Москве и Санкт-Петербургу был снижен до $1/5$.

В качестве иных организационно-правовых трудностей в деятельности структур городского самоуправления Санкт-Петербурга и Москвы можно выделить низкую посещаемость думских заседаний гласными, а также несогласованность работы отдельных структурно-отраслевых подразделений городских управ в условиях распределения полномочий в какой-либо одной сфере городского хо-

зяйства между разными отделениями.

2.3. Основные направления деятельности московского и санкт-петербургского городского самоуправления

Москва и Санкт-Петербург как крупнейшие городские центры России, обладавшие особым административно-политическим статусом, выступали в качестве наиболее ярких примеров изменения социального облика городов после начала буржуазных реформ. Так, в Москве деревянная застройка в пределах Садового кольца начинала сменяться каменной, между Бульварным и Садовым кольцом появились фабрично-заводские здания, вокзалы; сократилась территория, занятая огородами, садами, пустырями. Город стал характеризоваться сочетанием многоэтажных жилых домов с торговыми, промышленными, банковскими учреждениями, а также с учреждениями социально-культурной направленности — больницами и учебными заведениями. Более оживленными становятся городские улицы, появляется общественный транспорт¹⁹⁷. Несомненно, именно эти изменения, во многом, предопределяли законодательное закрепление за органами городского самоуправления соответствующих функций, отражавших основные направления их деятельности.

С другой стороны, полноценная реализация соответствующих функций структур городского общественного управления встречала на своем пути препятствие в виде необъятных объемов работы, которые возникали по мере развития города. Иными словами, органы городского самоуправления просто не успевали за темпами роста городской социально-экономической инфраструктуры. Так, в 1868 г. в Москве из 6570 квадратных метров было замощено 4086, что составляло

¹⁹⁷ См.: Романов А. А. Деятельность органов городского самоуправления по развитию социально-экономической инфраструктуры Москвы в последней трети XIX — начале XX вв.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. С. 19.

около 2/3 от общей площади городских улиц и проездов, а 1/3 (2484 квадратных метра) мостовых не имела. Увеличение городской территории и застройка московских окраин привели к тому, что Дума с трудом успевала даже фиксировать новые улицы, а не то, чтобы обеспечивать их мощение¹⁹⁸. В прессе даже по истечении более 10 лет с момента городской реформы 1870 г. указывалось на планирование работы по переименованию множества одноименных и безыменных улиц и переулков¹⁹⁹.

Интенсивный рост городской территории за счет возникновения новых улиц на данном этапе был характерен и для Санкт-Петербурга. Исходя из этого, в отчете Санкт-Петербургского градоначальника за 1875 г. отмечалась необходимость усиления личного полицейского состава, совершенствования транспортной инфраструктуры (в том числе путем развития сети конно-железных дорог), а также реализации мероприятий по наименованию новых и переименованию уже существовавших столичных улиц. В середине 1870-х гг. в отношении соответствующих территорий был сформирован особый список, направленный градоначальником на рассмотрение Городской думы²⁰⁰.

При этом на фоне быстрого расширения городской инфраструктуры отдельное внимание было уделено сохранению исторически сложившегося облика столицы. Планом урегулирования Санкт-Петербурга 1880 г., начало разработке которого было положено еще в 1870-х гг., предусматривалось создание исключительно прямых улиц, без каких-либо необоснованных изгибов и поворотов. Кроме того, были закреплены районы каменной застройки и предварительно распланировано использование пустых территорий на Васильевском острове и Охте с целью недопущения стихийной застройки²⁰¹.

В условиях очевидного усложнения городского хозяйства Городовое положение 1870 г. существенно расширило компетенцию структур городского само-

¹⁹⁸ См.: Сытин П. В. История планировки и застройки Москвы. Т. 2. М., 1954. С. 126.

¹⁹⁹ Русские ведомости. № 35. 4 февраля 1881 г. С. 2.

²⁰⁰ См.: Всеподданнейший отчет С.-Петербургского градоначальника за 1875 г. СПб., 1876. С. 17–21.

²⁰¹ См.: Гринцевич О. С. Проекты планировки Петербурга второй половины XIX – начала XX веков // Архитектурное наследие. 1959. № 9. С. 56, 57.

управления. Это было выражено, прежде всего, в том, что думы как представительные органы городского самоуправления получили право принятия нормативных актов по широкому спектру вопросов местного значения, т.е. актов, имевших обязательный характер и для городского населения, и для всех находящихся на территории города лиц и учреждений различной ведомственной подчиненности. Постановления дум перестали носить необязательный характер «приговоров городского общества». Эти акты фактически приобрели силу муниципальных актов, соблюдение и исполнение которых контролировалось городской управой²⁰².

К основным предметам ведения городского самоуправления в соответствии с Законом 1870 г. относились следующие вопросы:

1) дела по устройству собственно городского общественного управления и по городскому хозяйству в соответствии с нормами Городового положения 1870 г.;

2) дела по внешнему благоустройству города: вопросы устройства города в соответствии с утвержденным планом, устройства и содержания улиц, площадей, тротуаров, мостовых, городских общественных садов, водопроводов, прудов, систем освещения и т.д.;

3) вопросы благосостояния городского населения: меры по обеспечению народного продовольствия, устройство рынков, меры в сфере здравоохранения, пожарной безопасности, развития промышленности, устройства кредитных учреждений и т.д.;

4) вопросы народного образования и устройства больниц, благотворительных заведений, музеев, театров, библиотек;

5) представление Правительству сведений и заключений по вопросам, касавшимся местных потребностей города и соответствующих ходатайств по этим предметам;

6) другие обязанности, возлагавшиеся на городское общественное управление законом.

²⁰² См.: Семенов А. К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII — начале XX вв. Липецк, 2005. С. 98.

Реализация соответствующих направлений деятельности проявлялась, прежде всего, в принятии обязательных постановлений городских дум.

Статьей 21 Правил 1872 г. для постановлений дум столичных городов и Одесской городской думы предусматривалось, что они вступали в силу по истечении не менее двух недель с момента опубликования.

В массиве соответствующих нормативных правовых актов Московской и Санкт-Петербургской городских дум значительную часть составляли акты, касавшиеся вопросов обеспечения безопасности в различных сферах городской жизни. Особое внимание, в частности, уделялось различным аспектам пожарной безопасности. Обязательные постановления, регулировавшие соблюдение противопожарных мер на фабриках, в сфере торговли, строительства, а также в быту, были приняты как в Москве²⁰³, так и Санкт-Петербурге²⁰⁴.

Среди иных вопросов общественной безопасности, урегулированных постановлениями столичных городских дум на данном историческом этапе, можно выделить обеспечение безопасности содержания домашних животных²⁰⁵, движения по городским водным объектам²⁰⁶, осуществления извозного промысла²⁰⁷.

²⁰³ См., например: Постановления от 6–13 марта 1884 г. № 18 «О мерах предосторожности против пожаров на фабриках и заводах в г. Москве»; от 29 марта — 1 апреля 1883 г. № 36 «Об устройстве кровель»; от 8–12 марта 1885 г. № 24 «О постройке торговых галерей и пассажей»; от 7 марта 1889 г. «О местах, где не допускаются в Москве склады хлопка, о порядке хранения его на складах и об устройстве сих складов» (журн. № 9, ст. 12–84); от 5 апреля 1891 г. «О мерах предосторожности против пожаров при производстве в зданиях г. Москвы выжигания дымовых труб» (журн. № 10, ст. 6–90) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 19, 20–22, 25–32, 82–84, 88–90.

²⁰⁴ См., например: Постановление «О мерах предосторожности против пожаров на лесных и дровяных складах и о порядке хранения на них дров и лесных материалов» (Известия Городской Думы. 1883. № 29); «О складах, продаже и передвижении по улицам и водам столицы осветительного минерального масла и других легковоспламеняющихся жидкостей» Известия Городской Думы. 1890. № 5, 16) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 93–95, 100–113.

²⁰⁵ См.: Постановление от 3 июня 1886 г. и 1 июля 1886 г. № 188 «О мерах к ограждению безопасности от домашних животных» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 51.

²⁰⁶ См.: Постановление С.-Петербургской Городской Думы 1874 г. «О судоходстве по городским С.-Петербургским водам и о содержании надводных сооружений» // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 74–117.

Вместе с тем правовое регулирование многих вопросов общественного порядка осуществлялось органами административно-полицейского управления. Например, в Москве в рассматриваемый период действовали следующие обязательные постановления генерал-губернатора: «О домовых дворниках и ночных сторожах и об учреждении из них уличного дежурства» 1869 г.²⁰⁸; «Об уличном дежурстве домовых дворников и ночных сторожей с инструкцией для них, по г. Москве» 1881 г.²⁰⁹; «О порядке продажи и покупки ядовитых и сильнодействующих веществ» 1879 г.²¹⁰; «О порядке продажи и хранения оружия» 1885 г.²¹¹; «О движении извозчиков по улицам»²¹².

При этом структуры административно-полицейского управления на практике осуществляли достаточно активное содействие органам городского самоуправления в решении широкого спектра проблем городского хозяйства. Их деятельность не ограничивалась обеспечением общественного порядка и безопасности. Так, в период действия Городового положения 1870 г. Санкт-Петербургская полиция была наделена полномочиями по надзору за торговлей табачными издели-

²⁰⁷ См.: Постановление «О производстве извозного промысла, в городских омнибусах и других общественных каретах» (Известия Городской Думы. 1879. № 20, 26) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 118–128; постановление от 31 октября 1878 г. № 99 «О мерах безопасности и порядке при движении по улицам» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 9–15.

²⁰⁸ См.: Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора «О домовых дворниках и ночных сторожах и об учреждении из них уличного дежурства» (Московские Полицейские Ведомости. 1869. 19 апреля. № 83) // Сборник обязательных для жителей г. Москвы и частью для других городов постановлений. М., 1879. С. 6, 7.

²⁰⁹ См.: Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора от 14 октября 1881 г. «Об уличном дежурстве домовых дворников и ночных сторожей с инструкцией для них, по г. Москве» // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городской Думою и Московским Губернским земским собранием. М., 1891. С. 4–10.

²¹⁰ См.: Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора «О порядке продажи и покупки ядовитых и сильнодействующих веществ» (Московские Полицейские Ведомости. 1879. 31 мая. № 116) // Сборник обязательных для жителей г. Москвы и частью для других городов постановлений. М., 1879. С. 22, 23.

²¹¹ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 75. Д. 311. Л. 13.

²¹² См.: Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора «О движении извозчиков по улицам» от 9 июля 1885 г. (Ведомости Московской Городской Полиции. 1885. 10 июля) // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городской Думою и Московским Губернским земским собранием. М., 1891. С. 26.

ями, устройством и содержанием трактирных заведений, мясных лавок, винных погребов. Кроме того, на данном этапе в функционал соответствующих должностных лиц входили обязанности по «искоренению нищенства»²¹³.

Подобная практика была широко распространена и в Москве. Так, по распоряжению московского генерал-губернатора (с 1 ноября 1880 г.), князя В. А. Долгорукова по состоянию на январь 1881 г. в 14 пунктах (7 при полицейских домах и 7 в домах частных лиц), осуществлялась продажа дешевого хлеба беднейшим горожанам²¹⁴. Тогда же, в январе 1881 г. по распоряжению московского обер-полицмейстера ввиду большого скопления на городских улицах снега в результате метели 2 и 3 января домовладельцам для облегчения их обязанностей по уборке улиц и дворов до 21 января было разрешено свозить чистый снег на реки Москву и Яузу. При этом указывалось на то, чтобы он при свалке разбрасывался по возможности равномерно. На полицию была возложена обязанность следить, чтобы свозимый на реки снег был чистым, и разравнивался на льду ровным слоем²¹⁵.

Вместе с тем следует отметить, что указанные требования к чистоте свозимого снега домовладельцами зачастую не соблюдались. В свою очередь, полицейский контроль за свозом снега на реки не обеспечивал надлежащей реализации распоряжений начальства. Так, по обеим сторонам Москворецкого моста река загрязнялась навозом и прочими нечистотами, которые частично сбрасывались с берега прямо на лед, а частично — доставлялись вместе со снегом, вывозимым в течение зимы²¹⁶.

Таким образом, структуры административно-полицейской власти в системе городского управления осуществляли не только функции в сфере безопасности, но и ряд общехозяйственных полномочий. Другими словами, соответствующие структуры и должностные лица должны рассматриваться в качестве органов об-

²¹³ См.: Высоцкий И. П. С.-Петербургская Столичная полиция и Градоначальство. Краткий исторический очерк. СПб., 1903. С. 224.

²¹⁴ Русские ведомости. 1881. № 9. 9 января. С. 2.

²¹⁵ Русские ведомости. 1881. № 8. 8 января. С. 3.

²¹⁶ Русские ведомости. 1881. № 95. 5 апреля. С. 2.

щей компетенции. При этом практика осуществления полицией общехозяйственных функций в системе городского управления в данный исторический период подвергалась определенной критике. Так, на совещании Особой комиссии для составления проектов преобразования местного управления 24 апреля 1882 г. было отмечено, что «обязанности полиции не соответствуют ее коренной цели — охране государственного и общественного порядка и безопасности и отличаются чрезмерной многочисленностью, сложностью и разнородностью...». Кроме того, подчеркивалось, что преобразование городских и земских учреждений «оставило на органах полиции много чуждых сему учреждению обязанностей»²¹⁷.

Возвращаясь к вопросу об обязательных постановлениях столичных дум, следует отметить, что достаточно большую группу соответствующих актов составляли постановления в сфере благоустройства и поддержания в городе чистоты. Например, согласно п. 1 Постановления «Об устройстве тротуаров в г. Москве» 1892 г.²¹⁸ устройство тротуаров и содержание их в исправности возлагалось на частных лиц и различные учреждения, владеющие в городе недвижимыми имуществами, примыкающими к проездам и площадям. Устройство и содержание тротуаров по набережным рек и каналов, а также переходящих тротуаров через проезды и площади, состояли в ведении города.

Среди других постановлений в рамках данной группы можно выделить соответствующие акты, касавшиеся устройства и содержания мостовых, поддержания чистоты на городских улицах и площадях, организации мест хранения отходов и т.п. Регламентация рассматриваемой сферы общественных отношений осуществлялась достаточно активно как Санкт-Петербургской, так и Московской думой²¹⁹.

²¹⁷ ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 27. Л. 15-15 об.

²¹⁸ См.: Постановление от 21 января 1892 г. «Об устройстве тротуаров в г. Москве» (журн. № 2, ст. 10–16) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 97, 101.

²¹⁹ См., например, Постановления «О правилах по устройству и содержанию мостовых в С.-Петербурге» (Известия Городской Думы. 1882. № 32); «О порядке содержания в чистоте улиц и площадей» (Известия Городской Думы. 1882. № 17, 32, 36, 42) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 40–57; Постановление «Об уборке трупов животных, павших от чумы». От 27 сентября — 2 октября 1884 г. № 97 // Сборник обяза-

Значительная часть обязательных постановлений регулировала вопросы торговли и оказания услуг. К примеру, п. 1 Постановления «О производстве разносного торга в столице» 1876 г. предусматривалось, что на территории Санкт-Петербурга «разносная торговля припасами, фруктами, разными ручными изделиями» могла осуществляться лицами, достигшими 17 лет. В соответствии с п. 2 каждый «разносчик» должен был иметь особый знак Городской управы, удостоверяющий его право на производство такой торговли. При этом п. 5 запрещалось использовать телеги, сани и иные средства перевозки. Допускалось применять лишь лотки, корзины и другие аналогичные «ручные приспособления»²²⁰.

Необходимость урегулирования данного вида торговой деятельности была обоснована в отчете Санкт-Петербургского градоначальника за 1875 г. В частности, отмечалось, что «чрезмерное развитие разносной торговли, по билетам, выдаваемым Городскою Управою», привело к формированию «целого класса бродячих торговцев», загромождавших улицы и тротуары своими многочисленными переносными тележками и столиками, и мешавших свободному движению по улицам, а также «подрывавших более правильную торговлю» на рынках, в лавках и магазинах. Также указывалось на недопустимость привлечения к такой торговле малолетних лиц, которые с самого раннего возраста «отучаются от работы и приобретают все дурные привычки бродячего, непривычного к постоянному труду населения»²²¹.

Среди иных нормативных правовых актов в рамках данного блока можно выделить думские постановления по вопросам торговли отдельными видами пищевых товаров, алкогольной продукцией, оказания отдельных видов услуг населению²²².

тельных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 25.

²²⁰ Постановление «О производстве разносного торга в столице» 1876 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 121–124.

²²¹ Всеподданнейший отчет С.-Петербургского градоначальника за 1875 г. СПб., 1876. С. 8.

²²² См., например: Постановление Московской Городской Думы «О порядке заготовления свиных туш для отправления в другие города». От 3 мая 1888 г., журн. № 13, ст. 11–172; Постанов-

В рамках анализа массива принятых на данном этапе обязательных постановлений столичных городских дум следует отметить, что подходы к правовой регламентации отдельных вопросов городской жизни в Москве и Санкт-Петербурге характеризовались достаточно ярко выраженным сходством друг с другом. В качестве примера возьмем регулирование извозного промысла. Среди идентичных норм в соответствующих правовых актах можно выделить положения об обязанностях извозчиков «держаться правой стороны»; ездить с осторожностью, «умеренною рысью»; подчиняться требованиям полиции²²³.

При этом на практике имели место многочисленные случаи нарушения указанных правил уличного движения, неподчинения извозчиков должностным лицам полиции, а также жалоб на них со стороны горожан²²⁴. Так, 3 января 1885 г. в Москве на Грохольской улице в районе Мещанской части по мостовой около тротуара проходила московская цеховая П. Иванова (40 лет), рядом с которой проезжал обоз ломовых извозчиков в 15 подвод. Сани одного из извозчиков, раскатившись, ударили Иванову по ногам, при чем, она получила перелом левой ноги. Извозчики успели скрыться²²⁵. Днем позже, 4 января запасный рядовой Ф. Казанцев, проезжая быстро на трех порожних подводах по Арбату, сшиб с ног переходившую улицу крестьянку В. Никифорову (58 лет), которая при падении получила

ление Московской Городской Думы «О времени производства раздробительной торговли крепкими напитками в воскресные и табельные дни». От 7 марта 1889 г., журн. № 9, ст. 11–83 // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 54; 57, 58; Постановление С.-Петербургской Городской Думы «Об устройстве в С.-Петербурге общественных бань и порядке производства банного промысла» 1879 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. СПб., 1882. С. 132–138.

²²³ Постановление «О производстве извозного промысла, в городских омнибусах и других общественных каретах» (Известия Городской Думы. 1879 г. № 20, 26) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 118–128; постановление от 31 октября 1878 г. № 99 «О мерах безопасности и порядке при движении по улицам» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1896. С. 9–15; Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора «О движении извозчиков по улицам» от 9 июля 1885 г. (Ведомости Московской Городской Полиции». 10 июля 1885 г.) // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городскою Думою и Московским Губернским земским собранием. М., 1891. С. 26.

²²⁴ ЦГА Москвы. Ф.16. Оп. 75. Д. 311. Л. 29.

²²⁵ Московские ведомости. 5 января 1885 г. № 5. С. 4.

ушиб тела. Пострадавшей была оказана медицинская помощь, а Казанцев за неосмотрительную езду привлечен к ответственности²²⁶.

Наряду с исследованием специфики правового регулирования различных сфер городской жизни представительными структурами общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга, отдельного внимания заслуживают финансовые аспекты городского самоуправления столичных городов.

Поступления в московский бюджет и его издержки за 21-летний период с 1872 по 1892 гг. выросли примерно в 4 раза (в 1892 г. — уже более 8 млн руб. как доходов, так и расходов)²²⁷.

В свою очередь, доходы и расходы Санкт-Петербургского бюджета с 1873 по 1893 гг. выросли примерно в 2 раза (по состоянию на 1893 г. поступления в городскую казну, как и ее издержки составляли около 10,5 млн руб.)²²⁸.

Таким образом, темпы роста московского бюджета в период действия Городового положения 1870 г. были значительно выше, несмотря на то, что городская казна Санкт-Петербурга была внушительнее по абсолютным показателям.

Что касается формирования доходной части бюджетов Санкт-Петербурга и Москвы, то серьезным источником их пополнения по-прежнему оставался оценочный сбор с городских недвижимых имуществ. В Санкт-Петербурге в 1878 г. он приносил более 38% всех поступлений, в 1888 г. — свыше 33%²²⁹.

В Москве в период с 1873 по 1877 гг. средняя сумма поступлений от обложения этим сбором составляла 1 506 371 руб., или 41% всех доходов. В 1883–1887 гг. — 2 062 556 руб., или 38%²³⁰.

Как отмечалось выше, ставка оценочного сбора в Москве с 1866 до 1903 гг. была равна 9% (с 1903 г. — 10%). Инструкцией для оценки недвижимости в Москве предусматривалось, что для определения чистого дохода устанавливался:

- 1) валовый доход по имуществу;

²²⁶ Московские ведомости. 6 января 1885 г. № 6. С. 5.

²²⁷ Подсчитано по: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3.

²²⁸ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 79, 88.

²²⁹ Там же.

²³⁰ Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 9.

2) расход по нему (п. 4).

Для определения валового дохода при оценке имущества применялись соответствующие правила:

1) каждая статья дохода учитывалась отдельно (так, доход с каждой квартиры принимался во внимание независимо от доходов с остальных квартир, с описанием самой квартиры, указанием, кем она занята, а при размещении в ней торгового или промышленного заведения — с указанием, какого именно);

2) если квартира отдавалась в наем, принимались во внимание договоры найма при их наличии, показания владельцев или их представителей и жильцов, а также принятая цена квартир в той местности города, где находилось оцениваемое имущество и доход соседних однородных имуществ;

3) квартиры, сдаваемые в наем с мебелью, оценивались также, как если бы «они отдавались без мебели» (п. 6).

В соответствии с п. 24 оценка осуществлялась местными оценочными комиссиями в составе 2 членов, формировавшимися Городской управой²³¹.

В конце 1880-х гг. правила оценки городской недвижимости в Москве претерпели ряд изменений, введенных соответствующей Инструкцией 1889 г. Так, в случае сдачи квартиры в наем, помимо существовавших параметров, стали учитываться сравнительные удобства и отделка жилого помещения (подп. «б» п. 9). Было расширено и положение об оценке квартир, сдаваемых с мебелью, также, как если бы они снимались без таковой. Подпункт «в» п. 6 закреплял, что «квартиры, отдаваемые с мебелью, а равно с отоплением, водоснабжением и освещением на счет владельца, оцениваются также», как если бы они отдавались без указанных удобств²³².

Оценка производилась по соответствующим частям Москвы и кварталам. Так, по результатам оценки за 1875 г. чистый доход оцененных 132 владений по 1-ому кварталу Арбатской части составил 231 253 руб. Во 2-ом квартале Якиманской части было оценено 100 владений, а сумма их чистого дохода по результатам

²³¹ См.: Инструкция для оценки недвижимых имуществ в Москве. М., 1874. С. 5, 6, 13.

²³² См.: Инструкция для оценки недвижимых имуществ в Москве. М., 1889. С. 10, 11.

оценки составила 136 613 руб.²³³

В Санкт-Петербурге оценка осуществлялась также по полицейским частям города и предполагала получение данных о валовой доходности имущества, расходах по его содержанию и уровне его чистого дохода. Информация поступала на основании контрактов владельцев собственности с нанимателями. А при отсутствии соответствующих договоров валовый доход исчислялся по средним ценам найма за 3 года, предшествовавших оценке с учетом цен на однородные недвижимые объекты, расположенные по соседству с имуществом, подлежащим оценке. Для определения чистого дохода не учитывались издержки на ремонт, страхование, простой квартир и т.п.²³⁴

В отличие от Москвы, местные оценочные комиссии в Санкт-Петербурге, формировавшиеся из владельцев недвижимости (расположенной в местности, где должна была производиться оценка), состояли из трех членов, утверждавшихся Думой²³⁵. При этом ставка оценочного сбора в Санкт-Петербурге на протяжении всей второй половины XIX в. равнялась 8% с чистого дохода вместо допускавшихся по закону 10%²³⁶.

В отдельных случаях практика взимания оценочного сбора с недвижимости характеризовалась нарушением имущественных прав и интересов горожан вследствие ошибок, допускавшихся соответствующими структурами общественного управления при исчислении данных выплат. Например, в 1891 г. Московская городская управа сообщила мещанину Ф. Ф. Стрельцову, что с него по ошибке Управы взимались сборы за имущество, принадлежавшее не ему, а его соседу, потомственному почетному гражданину Н. Т. Волкову. С последнего же, наоборот, взимались сборы за имущество Стрельцова.

Из удостоверений, выданных Управой Стрельцову, следовало, что с 1 июля

²³³ Подсчитано по: Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1875 г.: Список владений Арбатской части. М., 1875. С. 1–11; Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1875 г.: Список владений Якиманской части. М., 1875. С. 1–7.

²³⁴ См.: Семенов Д. Д. Городское самоуправление: очерки и опыты. Санкт-Петербургское городское общественное управление. Очерк о деятельности и задачах Столичной думы. М., 2017. С. 15.

²³⁵ Там же. С. 16.

²³⁶ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 68.

1877 г. по 1890 г. включительно Стрельцов уплатил городского оценочного сбора на сумму в 3055 руб. 12 коп. за имущество Волкова. В свою очередь, Волков за тот же период перечислил 274 руб. 34 коп. за имущество Стрельцова²³⁷.

Управа посоветовала Стрельцову предъявить иск к Волкову в Московский окружной суд. Однако судом в иске было отказано. Стрельцову пришлось произвести оплату судебных издержек в пользу Волкова в размере 194 руб. 95 коп. Собственные же судебные расходы истца составили 225 руб.

15 сентября 1892 г. Стрельцов обратился в Управу с прошением возвратить 2780 руб. 78 коп., выплаченных им за Волкова. Но Управа в удовлетворении данного прошения отказала. Отказ по соответствующему ходатайству был получен и от Городской думы, которая мотивировала свое решение тем, что заявитель не выражал протеста, производя данные платежи. Однако в жалобе Стрельцова, поданной 25 февраля 1893 г. в Московское губернское по городским и земским делам присутствие, им было указано, что он «заявлял Городской управе сомнения в действительности такой высокой оценки, но всегда получал ответ» о правильности исчисляемых платежей по оценочному сбору²³⁸.

Московское губернское по земским и городским делам присутствие в заключении от 16 марта 1893 г. на поданное Стрельцовым ходатайство указало, что на основании ст. 148 Городового положения Изд. 1886 г. частные лица при нарушении их имущественных прав действиями городского общественного управления имеют право иска на общем основании. Стрельцов был проинформирован о том, что он может предъявить соответствующий иск непосредственно к Городской управе в надлежащий суд по правилам гражданского судопроизводства²³⁹.

Наряду с оценочным сбором, важнейшим источником доходов бюджетов Санкт-Петербурга и Москвы выступали сборы с торговли и промыслов, основная часть средств от которых поступала с торговых и промышленных заведений и документов на право торговли и промыслов. В соответствии с Городовым положением 1870 г. городские сборы с торговли и промыслов зависели от государственного

²³⁷ ЦГА Москвы. Ф. 65. Оп. 4. Д. 127. Л. 1.

²³⁸ ЦГА Москвы. Ф. 65. Оп. 4. Д. 127. Л. 1–2 об.

²³⁹ ЦГА Москвы. Ф. 65. Оп. 4. Д. 127. Л. 9.

налога и взимались в размере от 10 до 25% от величины казенной пошлины. Так, в 1887 г. в Москве данная статья доходов составляла 43,5% от всех поступлений в городскую казну, а в Санкт-Петербурге по данным за 1888 г. — 17,7%²⁴⁰.

Среди иных источников городских доходов выделялись доходы от городских предприятий, налоги с владельцев лошадей, экипажей, собак, велосипедов, адресный сбор и др.

Переходя к вопросу о расходных статьях бюджетов Москвы и Санкт-Петербурга, следует отметить, что существенную часть издержек по-прежнему составляли ассигнования на обеспечение деятельности государственных органов. В свою очередь, объем финансирования различных сфер социальной направленности оставался совсем незначительным. К примеру, в Санкт-Петербурге в 1873 г. на содержание полиции, тюремных учреждений, войск и иных государственных структур городом было выделено более 34%, в 1883 г. — более 24%. При этом совокупный расход на такие социально значимые сферы, как здравоохранение, образование и общественное призрение в эти годы равнялся соответственно 8,7 и 15,3%²⁴¹.

Аналогичная картина имела место и в Москве. Так, только на содержание полиции в 1872 г. было выделено свыше 17% средств, в то время как на здравоохранение — 6,2, народное образование — 4,4, а на благотворительность — 1,2% (всего 11,8%). В 1882 г. расходы на полицию составили также более 17%, а на указанные сферы социальной направленности — соответственно 6,4; 6,1 и 1,1% (совокупный расход — 13,6%)²⁴².

В рамках социального блока как в Санкт-Петербурге, так и в Москве наибольший дефицит бюджетного финансирования в период действия Закона 1870 г. наблюдался в сфере общественного призрения (благотворительности). В динамике соответствующих московских расходов резкий скачок финансирования указанной сферы произошел лишь в 1877 г., когда на фоне событий Русско-турецкой

²⁴⁰ См.: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 309, 310; Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 68, 69.

²⁴¹ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 88.

²⁴² Подсчитано по: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3, 103, 104, 110, 114, 119, 124, 140.

войны 1877–1878 гг. Москва пожертвовала в пользу раненых 1 000 000 руб., а общая доля расходов на благотворительность составила 18%²⁴³.

При рассмотрении вопроса о состоянии столичных бюджетов следует отметить, что, несмотря на столичный статус Москвы и Санкт-Петербурга, выступавших в качестве крупнейших городов Российской империи, доля городских расходов на душу населения в указанных городах была значительно меньше соответствующего показателя в крупнейших европейских городских центрах.

Сопоставив общие суммы расходов российских и иностранных городов, можно увидеть, что за рубежом на данном историческом этапе развитие городского хозяйства имело более внушительные объемы финансирования. Приведем данные за 1888–1892 гг. В Париже на одного жителя в среднем приходилось 41 руб. 40 коп. городских расходов, в Лондоне — 24 руб. 80 коп., в Берлине — 20 руб. 40 коп., в Вене — 19 руб. 40 коп., в Москве — 8 руб. 20 коп., в Петербурге — 8 руб. 10 коп.²⁴⁴

Серьезные финансовые трудности Москвы и Санкт-Петербурга, так или иначе, обуславливали невозможность полноценной реализации отдельных направлений деятельности, закрепленных за органами городского самоуправления. Например, в Москве горожане нередко жаловались на неудовлетворительное мощение Городской управой мостовых. В частности, отмечалось, что вместо кладки на ребро «в притес» камень раскладывался плашмя и не вплотную²⁴⁵. Помимо некачественного выполнения работ по городскому благоустройству, имели место случаи переноса решения отдельных вопросов на более поздний срок. Так, 14 сентября 1882 г. московский городской голова на предложение московского генерал-губернатора от 12 июня того же года за № 3535 по ходатайству домовладельцев Шишкина, Скворцова и др. об укреплении размываемой весенним половодьем набережной, где построены их дома, 6 сентября уведомил губернатора о невозможности удовлетворения данного ходатайства в текущем году. При этом городской голова сослался на недостаток кредита на производство работы и отме-

²⁴³ Русские ведомости. 1881. № 33. 2 февраля. С. 2, 3.

²⁴⁴ В.Ф. Москва. Краткие очерки городского благоустройства. М., 1897. С. 29.

²⁴⁵ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 25. Д. 1686. Л. 2–8.

тил, что городская управа со своей стороны предполагает внести необходимую для этого сумму в смету городских расходов на будущий год²⁴⁶.

Кроме того, в отдельных случаях для полноценного обеспечения городских интересов создавались определенные препятствия на государственном уровне.

Так, государство не поддержало ходатайства Санкт-Петербургской и Московской городских дум о закрытии тотализаторов. Ходатайства обосновывались тем, что игра на тотализаторе, «до крайности азартная», привлекала все слои городского населения, «не исключая даже воспитанников школ и гимназий», и действовала «крайне развращающим образом на молодежь и рабочий класс». Кроме того, отмечалось, что «рабочие, извозчики и проч. до того пристрастились к этой игре», что несли свой заработок, а подчас закладывали свои пожитки, ради возможности поиграть. Кроме того, тотализаторы в городах представляли определенную угрозу безопасности и общественному порядку. Так, 3 сентября 1889 г. в Москве на скаковом ипподроме произошли беспорядки. Публика, недовольная стартами, потребовала выдачи денег обратно и, получив отказ, бросилась на трибуны, переломала столы и стулья, разбила стекла, в результате чего в происходящее пришлось вмешаться полицейскому резерву. Тотализатор был временно закрыт по представлению исполняющего обязанности московского генерал-губернатора, князя Голицына.

Однако решение вопроса об окончательном закрытии городских тотализаторов затянулось на многие годы до начала XX в., а изначальная инициатива столичных дум так и не была поддержана государством. По итогам заседаний Высочайше учрежденного совещания по вопросу о значении тотализатора 7 и 8 марта 1902 г. большинство — 23 члена из 26 проголосовали за то, что «тотализатор в настоящее время упразднен быть не может и представляется лишь необходимым принять меры к дальнейшему упорядочению игры на нем путем издания с этой целью особых правил». Упразднение же тотализатора было поддержано лишь тремя членами совещания²⁴⁷.

²⁴⁶ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 26. Д. 667. Л. 29.

²⁴⁷ ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 223. Л. 2 об., 4 об.-5, 7 об. — 8, 63-63 об., 76.

Обобщая результаты исследования основных направлений деятельности органов городского общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1870 г., следует подчеркнуть, что эффективность функционирования указанных органов в значительной степени зависела от деятельности структур административно-полицейской власти. Функционал должностных лиц полиции в пределах соответствующих городских территорий не ограничивался обеспечением безопасности и общественного порядка. Они были фактически вовлечены в решение различных вопросов городского хозяйства, что обуславливалось отсутствием у структур городского самоуправления каких-либо полномочий по применению мер принудительного характера, которые могли бы способствовать полноценной реализации нормативных правовых актов, принимавшихся на уровне общественного управления.

Исходя из этого, городские расходы на содержание системы административно-полицейского управления, составлявшие значительную долю расходной части столичных бюджетов, были, во многом, обоснованными.

ГЛАВА 3. Особенности правового регулирования городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в конце XIX — начале XX вв.

3.1. Подготовка и обсуждение Городового положения 1892 г.

К концу XIX столетия система городского самоуправления в России вновь подверглась серьезным преобразованиям. Недостатки Городового положения 1870 г. начали давать о себе знать уже в 70-х гг., особенно в столицах и наиболее крупных торгово-промышленных городах. Среди этих недостатков можно выделить: весьма низкий уровень избирательной активности, сословный корпоративизм в избирательных собраниях, организационные трудности при проведении избирательных кампаний²⁴⁸.

Однако для государства истинные мотивы пересмотра Закона 1870 г. состояли, вероятнее всего, в стремлении укрепить систему публичной политической власти в условиях сохранения самодержавия путем ограничения самостоятельности структур городского общественного управления.

В 80-е гг. необходимость реформирования системы городского самоуправления была признана в правительственных кругах. Уже в сентябре 1881 г. министр внутренних дел Н. П. Игнатьев представил Александру III доклад о необходимости начать разработку проекта реформ местных учреждений. Для этого была сформирована Особая комиссия для составления проектов местного управления под председательством статс-секретаря М. С. Каханова. Разработанный в результате ее деятельности проект реформы состоял из семи отделов. Городскому общественному управлению был посвящен третий отдел²⁴⁹.

В ходе работы совещания Комиссии, сформированного из ее членов, высказывались различные предложения, касавшиеся преобразования существовавшей

²⁴⁸ См.: Семенов А. К., Медведева Г. А. Городское самоуправление в дореволюционной России. Липецк, 2004. С. 42.

²⁴⁹ См.: Зайончковский П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. Политическая реакция 80-х – начала 90-х годов. М., 1970. С. 217, 218.

системы городского общественного управления. Особое внимание было уделено вопросу о порядке проведения городских выборов. На совещании Комиссии от 28 мая 1882 г. большинство присутствовавших ее членов признало деление избирателей на три разряда в целом обоснованным. Тем не менее была отмечена необходимость изменения техники выборов в силу «неудобств, происходящих от многочисленности 3-его разряда». При этом было предложено делить город на участки и производить голосование в каждом из этих участков по всем трем разрядам отдельно, при чем каждый разряд в участке выбирал бы такое количество гласных, которое будет причитаться пропорционально общей сумме сборов, платившихся каждым разрядом участка в пользу города. Однако в итоге совещание пришло к выводу о целесообразности применения территориального принципа только в Санкт-Петербурге и Москве и исключительно для 3-его разряда, обосновывая это тем, что существовавшая процедура выборов создавала организационные трудности лишь в указанных городах и только при голосовании по 3-ему разряду. Несмотря на признание в ходе совещания трехклассной избирательной системы в целом обоснованной, было высказано мнение, подвергшее ее серьезной критике. В частности, было отмечено, что «способ выборов составляет главнейший недостаток» Положения 1870 г.

Подчеркивалось, что ошибка законодателя заключалась в делении электората на группы по количеству платившихся ими сборов и «слитии таким образом в одно целое различных, иногда непримиримых интересов городского населения в самих выборах, тогда как различные категории интересов должны бы выбирать своих представителей вполне самостоятельно и затем сливаться лишь в городской думе». Кроме того, указывалось на то, что «при нынешнем порядке многие интересы остаются в думе вовсе без представителей или представлены в ненадлежащей пропорции». Исходя из этого, была выдвинута инициатива о целесообразности деления города на территориальные участки, в каждом из которых избиратели должны были подразделяться на группы не по числу сборов, а «по категориям представляемых ими интересов» (домовладельцы, торговцы и т.д.). В итоге участниками совещания было признано, что такое существенное изменение про-

цедуры городских выборов не имеет необходимости и в значительной степени противоречит «существующим условиям городской жизни»²⁵⁰.

В рамках того же совещания также был затронут вопрос о составе городских избирателей. Было признано необходимым лишить права голоса лиц с так называемыми «фиктивными» цензами. Последовало предложение устранить от участия в голосовании приказчиков как торгующих «не на свое имя и обыкновенно не оплачивающих лично своих свидетельств»²⁵¹.

Кроме того, совещанием было указано на то, что уклонение от выборов представителей «высших» сословий «зависит, в значительной степени, от преобладания в среде городских избирателей мелких промышленников и торговцев, преследующих обыкновенно свои узкие интересы». Решить данный вопрос предлагалось за счет устранения от городского управления соответствующих лиц. Целесообразность исключения данной категории горожан из числа избирателей в период подготовки новой городской реформы в целом мотивировалась также, как необходимость лишения права голоса приказчиков. Во-первых, отмечалось, что доля участия их в платежах городских сборов ничтожна. Во-вторых, указывалось, что мелочный торг «легко может сделаться только фиктивным», в связи с чем сохранение избирательных прав за соответствующей категорией торговцев несправедливо²⁵².

В числе вопросов, поднимавшихся в ходе работы совещания, был также вопрос об ответственности гласных за неявку на заседания городской думы. На совещании от 31 мая 1882 г. члены Комиссии пришли к выводу о том, что наложение на гласных штрафов за отсутствие на заседаниях противоречило бы «принципу необязательности городской службы», отраженному в действующем Городовом положении. В итоге было отмечено, что, если указанный принцип будет сохранен, то для стимулирования гласных к посещению заседаний городской думы, следует применять не штрафы, а другую меру. В случае неявки гласных без уважительных причин в течение определенного срока или определенное число раз

²⁵⁰ ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 27. Л. 55–55 об.

²⁵¹ ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 27. Л. 54.

²⁵² ГАРФ. Ф. 569. Оп. 1. Д. 280. Л. 2.

предлагалось считать их добровольно сложившими с себя соответствующие полномочия²⁵³.

После подготовки проекта преобразования городского самоуправления в конце 1883 г. он был направлен на рассмотрение Особой комиссии. На данной стадии разработки нового закона об общественном управлении в городах обсуждение различных аспектов городского самоуправления продолжилось. В частности, в ходе работы Комиссии выдвигались идеи и предложения относительно усовершенствования системы городского самоуправления, которые не были воплощены в новом законе. Например, предлагалось ввести образовательный ценз для должностных лиц городского самоуправления. В ходе обсуждения этой меры А. Д. Пазухиным было замечено, что применение данного правила создало бы неудобства для многих городов. В России на тот момент было немало городских поселений, быт обывателей которых был близок к быту крестьянскому. Соответственно грамотность в таких городах стояла на той же ступени развития, как и в сельских поселениях. В этих условиях трудно было найти много обывателей, окончивших курс уездного училища, а если и находились таковые, то из того же круга полуобразованных и даже невежественных лиц, которые составляют так называемую сельскую интеллигенцию.

Другим аргументом против данного правила, по мнению Д. А. Наумова и В. И. Лихачева, было нецелесообразное ограничение возможностей не только для небольших городов, но и для столиц: указывалось на имевшие место случаи полезной деятельности неграмотных гласных²⁵⁴.

Интерес также представляет предложение о замене городской управы единоличным управлением городского головы. Однако предполагалось, что данная мера не допустима в столицах, а также губернских и областных городах. При этом решение о применении такого правила должно было зависеть от усмотрения самих дум²⁵⁵.

²⁵³ ГАРФ. Ф. 586. Оп. 1. Д. 27. Л. 56 об. – 57.

²⁵⁴ См.: Журнал Высочайше учрежденной особой комиссии для составления проектов местного управления. № 18. Заседания 4 и 11 апреля 1885 г. С. 22, 28.

²⁵⁵ Там же. С. 24.

Помимо материалов Комиссии, были учтены отзывы и мнения губернаторов, сбор которых осуществлялся дважды в ходе разработки реформы: в 1883 (после подготовки проекта совещанием Комиссии) и 1890 гг. Большинство губернаторов высказались за ослабление влияния на выборы представителей торгово-промышленной сферы; четкое определение размера оценочного сбора, дающего избирательное право; исключение из числа избирателей плательщиков сборов по свидетельствам на мелочный торг; внесение вместо мелких торговцев в состав избирателей квартиронанимателей как наиболее образованных горожан. Тем не менее квартиронаниматели так и не получают избирательных прав, несмотря на позицию большинства губернаторов. Нерешенность этого вопроса следует связывать не столько с реакционной направленностью политики царизма, сколько с отсутствием четко разработанной системы налогообложения данной категории горожан²⁵⁶. Кроме того, большинство губернаторов придерживалось мнения о том, что администрация должна осуществлять контроль не только за законностью, но и за правильностью действий дум.

В целом Комиссия также нашла не оправдавшими себя широкие пределы независимости структур городского самоуправления, установленные Городовым положением 1870 г. Ограничение самостоятельности городских дум, усиление надзора за их деятельностью — такова основная установка преобразования городского самоуправления, которая отчетливо прослеживается в подготовленном проекте²⁵⁷. Материалы Комиссии были положены в основу проекта Закона 1892 г., подготовленного министром внутренних дел Д. А. Толстым²⁵⁸.

Проект нового Городового положения был внесен на рассмотрение членов Государственного совета 1 мая 1891 г. 11 июня 1892 г. после внесения различных изменений и поправок он был утвержден Александром III²⁵⁹.

Следует подчеркнуть, что и после проведения реформ конца XIX в. (в том

²⁵⁶ См.: Бойко Н. А., Бочаров А. В., Виноградов В. Ю. Указ. соч. С. 76.

²⁵⁷ См.: Нардова В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века. Л., 1984. С. 211.

²⁵⁸ См.: Семенов А. К., Медведева Г. А. Указ. соч. Липецк, 2004. С. 44.

²⁵⁹ См.: Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. № 8708.

числе городской реформы 1892 г.) законодательство Российской империи по-прежнему не содержало понятия «самоуправление». Отсутствовал данный термин и в зарубежном законодательстве. Так, современники отмечали, что понятие «самоуправление» не имеет юридической определенности и, как таковое, не известно не только отечественному, но и западно-европейскому законодательству. Даже в конце XIX столетия этот термин носил чисто научный характер и выступал теоретической категорией, объединявшей некоторые признаки, характеризовавшие систему местной администрации, основанную на участии в делах управления местных жителей²⁶⁰. Более того, введение данного термина в законодательство в конце XIX в. видится еще менее целесообразным, чем в эпоху либеральных преобразований. Рассматриваемый период характеризуется как эпоха контрреформ. Соответственно на фоне существенного ограничения самостоятельности органов городского общественного управления и сокращения числа избирателей в результате городской реформы 1892 г. законодательное закрепление этого понятия явно противоречило бы характеру проводимой государством политики.

В результате принятия Городового положения 1892 г. существенно изменилась избирательная система, введенная после городской реформы 1870 г. Она предусматривала возможность участия в выборах для всех владельцев недвижимого имущества, без указания размеров его стоимости. Теперь же вводилась фиксированная сумма оценочного сбора с данного имущества за год: в губернских городах с населением свыше 100 тыс. человек — не менее 1500 руб. в год, в столицах — 3000 руб., в прочих губернских и уездных городах — не менее 1000 руб., а в остальных — не менее 300 руб. Кроме собственников недвижимого имущества, избирательное право было предоставлено купцам 1-ой и 2-ой гильдий, а в столицах — только купцам 1-ой гильдии (ст. 24). В результате по новому Закону избирательных прав была лишена основная масса представителей торгово-промышленной сферы. Не получила права голоса и городская интеллигенция, относившаяся к категории квартиронанимателей, не являвшихся собственниками. Кроме того, лишались избирательных прав женщины (имевшие ценз могли пере-

²⁶⁰ ГАРФ. Ф. 1729. Оп. 1. Д. 135. Л. 1.

дать соответствующее право доверенному лицу).

Еще одним важным изменением, введенным Городовым положением 1892 г., было то, что трехразрядная избирательная система была упразднена, на смену ей пришло единое избирательное собрание.

Устранение мелких торговцев от участия в выборах с одной стороны и отмена трехразрядной избирательной системы с другой позволяют оценивать проведенное преобразование неоднозначно. Первая из указанных мер предлагалась еще в период подготовки городской реформы 1870 г. и обосновывалась низкой заинтересованностью указанных лиц в делах городского хозяйства²⁶¹. Это подтверждается и самой низкой явкой избирателей 3-ей курии. Однако их низкую электоральную активность можно объяснить как раз теми недостатками избирательной системы, которые были устранены городской реформой 1892 г.: они имели наименьшее представительство в думе и испытывали серьезные неудобства при голосовании вследствие своей многочисленности, о чем упоминалось ранее. Законодатель либо не учел, либо не пожелал учесть вероятность повышения их избирательной активности на фоне отмены трехразрядной системы, в результате которой данная категория горожан, возможно, начала бы охотнее пользоваться своими избирательными правами.

Губернаторы и градоначальники по новому Закону получили право надзора не только за законностью, но и за правильностью действий органов городского общественного управления (ст. 11 Положения 1892 г.). Иными словами, зависимость органов городского самоуправления от системы административно-полицейской власти в результате принятия Городового положения 1892 г. не только сохранилась, но и, во многом, усилилась. Важно подчеркнуть, что в рассматриваемый исторический период Россия, по сути, оказалась в худшем положении, по сравнению со многими европейскими государствами, где правовое регулирование городского самоуправления было построено на более демократичных началах. Применительно к системе органов городского общественного управле-

²⁶¹ См.: Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. Т. 4. СПб., 1877. С. 240.

ния, необходимо отметить, что в западноевропейских городах губернаторы следили лишь за тем, чтобы структуры городской власти не нарушали закона²⁶². Следовательно, разница в правовой регламентации данного вопроса в Российской империи и за рубежом очевидна.

Еще одним существенным изменением в системе органов городского управления и самоуправления явилось то, что с 1892 г. все должностные лица городского общественного управления приобрели статус государственных служащих. В определенной степени это свидетельствует о сращивании системы местного городского самоуправления с аппаратом государства в данный период времени. Так, в столичных городах, в частности, в Москве городской голова получал чин действительного статского советника (IV класс), товарищ городского головы и члены Управы — чин надворного советника (VII класс), а городской секретарь — коллежского асессора (VIII класс). Несмотря на то, что статус должностных лиц городского самоуправления в результате этого стал выше, зависимость их от системы административно-полицейского управления еще более усугублялась²⁶³.

Таким образом, исследование вопросов подготовки городской реформы 1892 г. позволяет сделать следующие выводы.

В ходе обсуждения проекта преобразования общественного управления в городах высказывались мнения, порой напрямую противоречившие друг другу. Особенно ярко это проявлялось при рассмотрении вопроса об избирательной системе, которая в итоге подверглась существенным изменениям. При этом данные изменения нельзя оценить однозначно. С одной стороны, была упразднена трехразрядная избирательная система, создававшая значительные неудобства при проведении городских выборов. Кроме того, такая система обуславливала явный дисбаланс представительства интересов горожан в думе. Эти недостатки затрагивали интересы, в основном третьего, самого многочисленного разряда. С другой

²⁶² См.: Михайловский А. Как лучше устроить городскую жизнь. М., 1906. С. 29; Урушадзе В. О. Города, как центры промышленной, общественной и культурной жизни. Подольск, 1907. С. 49.

²⁶³ См.: История Москвы с древнейших времен до наших дней: в 3 т. Т. 2: XIX век. М., 1997. С. 266.

стороны, происходит существенное ограничение круга городских избирателей за счет лишения избирательных прав мелких промышленников и торговцев, многие из которых относились именно к третьему разряду. Это мотивировалось их незаинтересованностью в развитии городского хозяйства и низкой электоральной активностью. Однако законодатель не принял во внимание, что невысокая избирательная явка данных лиц, во многом, была предопределена недостатками той избирательной системы, которая была отменена Городовым положением 1892 г. Иными словами, в результате упразднения процедуры трехразрядных выборов существовала вероятность, что представители соответствующей категории горожан более охотно пользовались бы своими избирательными правами.

В ходе подготовки реформы указывалось на потенциальную фиктивность экономической активности мелких торговцев и промышленников, а также на незначительную долю их участия в уплате городских сборов. Исходя из этого, ограничение круга избирателей наиболее крупными субъектами торгово-промышленной деятельности, обосновывалось низкой заинтересованностью мелких торговцев и промышленников в развитии городского хозяйства. Однако истинным мотивом сужения городского электората, вероятнее всего, была не столько забота государства о справедливом представительстве интересов горожан в системе общественного управления, сколько централизация публичной политической власти на фоне сохранения самодержавия.

В целом реакционный характер проведенной реформы нашел свое проявление на двух уровнях:

1) на уровне системы городского самоуправления (сокращение числа избирателей вследствие ужесточения избирательных цензов);

2) на уровне государства (предоставление губернаторам и градоначальникам права следить не только за законностью, но и за правильностью действий органов городского самоуправления).

3.2. Изменения в организации и деятельности городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга

Среди наиболее заметных результатов городской реформы 1892 г. выделяется замена налогового ценза имущественным (ст. 24 Закона 1892 г.). Иными словами, избирательные права получили только те жители города, которые обладали недвижимым имуществом. Такое имущество должно было облагаться оценочным сбором в пользу города и стоить по оценке, определенной для взимания этого сбора применительно к Москве и Санкт-Петербургу не менее 3000 руб. При этом данным имуществом необходимо было владеть на протяжении не менее одного года. Кроме того, к выборам допускались лица, не менее одного года содержавшие в пределах города торгово-промышленные предприятия, требовавшие выборки свидетельства 1-ой гильдии (в Москве и Санкт-Петербурге). Для остальных городов допускалось наличие свидетельств 1-ой или 2-ой гильдии.

Имущественный ценз, введенный Городовым положением 1892 г., существенно ограничивал число избирателей вследствие того, что выступал в определенной степени комплексным требованием, включавшим в свой состав несколько условий:

- 1) необходимость владеть недвижимостью или торгово-промышленным предприятием;
- 2) сумма сбора с недвижимости за год от 3000 руб. и наличие у торгово-промышленного предприятия свидетельства 1-ой гильдии (применительно к Москве и Санкт-Петербургу);
- 3) наличие определенного срока давности владения: обладание недвижимостью или торгово-промышленным предприятием не менее одного года.

Кроме того, обладали правом голоса благотворительные, ученые, учебные, правительственные учреждения, общества, товарищества и компании, осуществлявшие соответствующее право через представителей (при соблюдении указан-

ных выше требований к имущественному цензу).

Законом 1892 г. был сохранен возрастной ценз. Лица, не достигшие возраста 25 лет, пользовались избирательным правом не напрямую, а через уполномоченных по доверенности. Такое же правило было установлено в отношении женщин. При этом женщины имели возможность уполномочить на участие в выборах только своих отцов, мужей, сыновей, зятей, внуков, родных братьев или племянников.

Что касается общей численности потенциальных избирателей, то в результате осуществления преобразования 1892 г. она значительно сократилась. В городах с численностью населения от 35 до 50 тыс. человек средний процент получивших избирательное право после городской реформы 1870 г. составлял 3,9%; в городах, где проживало от 50 до 100 тыс. человек, - 3,2%. После введения в действие Городового положения 1892 г. эти показатели сократились соответственно до 0,9 и 0,3%. Иными словами, в первом случае число избирателей уменьшилось в 4,3 раза, а во втором — в 10,6 раз²⁶⁴.

Тенденция существенного сокращения численности представителей городского электората подтверждается статистическими данными, содержащимися в следующей таблице (табл. 7).

²⁶⁴ См.: Нардова В. А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. // Проблемы социально-экономической истории России. СПб., 1991. С. 227.

Таблица 7

Город	После городской реформы 1870 г.		После городской реформы 1892 г. (данные указаны за 1893 г.)	
	Численность избирателей	Год выборов	Численность избирателей	Во сколько раз сократилось количество избирателей ²⁶⁵
Москва	23 671	1889	6260	3
Санкт-Петербург	21 170	1889	7152	3
Саратов	7435	1889	1129	6
Ярославль	2014	1871	628	3
Харьков	6890	1889	2291	3
Псков	759	1871	326	2
Белосток	2362	1889	137	17
Чита	270	1875	88	3

Таким образом, в Москве и Санкт-Петербурге численность избирателей сократилась в 3 раза, по сравнению с соответствующими показателями последних выборов по Закону 1870 г. В то же время, как следует из табл. 7, в отдельных городах уменьшение числа обладателей избирательного права было еще более существенным.

Санкт-Петербург и Москва в целом находилась на уровне большинства других городов России по такому параметру, как сокращение численности избирателей после проведения реформы 1892 г. В то же время в период действия Городового положения 1892 г. для столичных городов был характерен более низкий процент обладателей избирательного права по отношению к общей численности

²⁶⁵ Составлено по: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 191; Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 56; Воронежцев А. В. Саратовская Городская Дума: состав, структура, функции (конец XIX — начало XX века) // Саратовский краеведческий сборник: научные труды и публикации. Саратов, 2002. С. 38; Рождественская Н. Ю. Указ. соч. С. 280; Никитина Н. П., Юсупова С. А. Выборы гласных в Думы Псковской губернии по городским положениям в 1870 и 1892 гг.: сравнительный анализ. П-й Международный молодежный конкурс научных работ. Ч. III. Липецк, 2015. С. 28; Никитин Ю. А. Реализация городской реформы 1892 года в Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. 2013. № 3 (27). С. 76; Веселовский В. Указ. соч. С. 16; Насибулин С. А. К истории создания и деятельности Читинской городской думы // Молодая наука Забайкалья. Ч. 1. Чита, 2006. С. 85, 86.

населения. В большинстве российских городов горожане, внесенные в избирательные списки, составляли 1% от общего числа городских жителей. В Москве и Санкт-Петербурге этот показатель был еще ниже.

Так, на выборах гласных Санкт-Петербургской городской думы 1893 г. доля избирателей составляла 0,69% (или 7152 человека из 1 033 613 горожан — по данным петербургской переписи 1890 г.).

В рамках петербургской избирательной кампании 1897 г. насчитывалось 6980 лиц, относившихся к городскому электорату. А если рассчитать их долю по отношению к общей численности жителей Санкт-Петербурга, установленной по результатам переписи того же года (1 264 920 человек), то она составляла 0,55%²⁶⁶.

В свою очередь, на выборах в Московскую городскую думу 1893 г. насчитывалось 6260 обладателей избирательного права из 939 000 человек, проживавших в городе, или 0,66%²⁶⁷. Аналогичный процент избирателей сохранялся на рубеже веков: на выборах 1900 г. в избирательные списки попало 0,6% московского населения²⁶⁸. Однако к концу рассматриваемого исторического периода доля городского электората сократится почти в 2 раза. В 1916 г. из 2,5 млн москвичей в списки избирателей было включено лишь 9432 человек, или 0,37% всего городского населения²⁶⁹.

Иными словами, рост численности населения столичных городов существенно опережал процесс увеличения числа потенциальных избирателей, вследствие чего их процент на данном этапе уменьшался.

В отличие от Москвы и Санкт-Петербурга, в некоторых других городах отклонения от среднего значения соответствующего показателя происходили в сто-

²⁶⁶ Подсчитано по: Санкт-Петербург по переписи 15 декабря 1890 года. Ч. 1: Население. Вып. 1. СПб., 1891. С. 17; Енакиев Ф. Е. Задачи Преобразования С.-Петербурга. СПб., 1912. С. 30; Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 59.

²⁶⁷ См.: Гончаров В. Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в до-революционной России (историко-правовой анализ): дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2001. С. 248.

²⁶⁸ См.: Малхозов В. А. Нормативно-правовое регулирование деятельности городских органов местного самоуправления: историко-правовой аспект (на основе реформ 1870, 1892 и 1990-х годов): дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2001. С. 52.

²⁶⁹ См.: Тоцкий Н. М. Реформа городского самоуправления. Пг., 1917. С. 8.

рону его увеличения до 2%, как это было, например, в Ревеле на выборах 1913 г., когда в избирательные списки было внесено 1,99% горожан²⁷⁰.

При этом доля избирателей абсолютного большинства российских городских поселений выглядела ничтожно малой, по сравнению с их процентом в ряде зарубежных городов, о чем свидетельствуют данные табл. 8.

Таблица 8

Город	Год	Численность населения	Число горожан, обладавших избирательным правом	Число избирателей, % ²⁷¹
Вена	1900	1 648 338	283 614	17
Бреславль	1901	417 000	50 285	12
Лейпциг	1902	463 000	30 020	6

Таким образом, по соответствующему показателю города Российской империи уступали иностранным в десятки раз.

Городская реформа 1892 г. создала такую избирательную систему, которая существенным образом отличалась от большинства европейских моделей. Это отличие состояло, главным образом, в том, что в городах Западной Европы (в Пруссии, Австрии и Голландии) в данный период для попадания в число избирателей достаточно было платить какой-либо городской налог. При этом активное избирательное право получили не только домовладельцы, но и квартиранты, мелкие ремесленники и часть рабочего населения. Таким образом, в гласные думы попадали, хотя и в малом числе, представители трудящихся классов²⁷². В России же, как уже было отмечено, в выборах участвовали лишь владельцы недвижимости и купцы 1-ой и 2-ой гильдий (в Москве и Санкт-Петербурге — только 1-ой). При этом домовладельцы могли стать избирателями лишь при условии уплаты городских налогов с собственности. Именно этим во многом и обусловлена соответствующая разница в проценте избирателей в российских городских поселениях и иностранных городах.

²⁷⁰ Там же.

²⁷¹ См.: Озеров И. Х. Большие города, их задачи и средства управления (Публ. лекция). М., 1906. С. 28–31.

²⁷² См.: Михайловский А. Указ. соч. С. 29.

Кроме того, города Российской империи, в отличие от европейских, характеризовались иными особенностями структуры городского общества. Еще в период действия Городового положения 1870 г. среди жителей крупнейших российских городов преобладание так называемого «пришлого» населения было выражено в большей степени по сравнению с иностранными городами. Например, в Москве и Санкт-Петербурге доля такого населения, как после городской реформы 1870 г. (в начале 1880-х гг.), так и в период действия Закона 1892 г., превышала 70%. В свою очередь, во многих городах Европы (например, Лондоне, Берлине, Гамбурге) в конце XIX столетия данный показатель составлял от 37 до 60%²⁷³. В условиях сформировавшейся российской системы городского самоуправления большинство таких горожан не могло выдерживать законодательно закрепленных избирательных цензов.

Возвращаясь к вопросу о специфике реализации городской реформы 1892 г. в Москве и Санкт-Петербурге, следует обратить внимание, что сужение круга потенциальных избирателей в конце XIX столетия происходило на фоне ярко выраженного расширения сфер городского хозяйствования столичных городов. Это выражалось, в частности, в увеличении городской площади путем присоединения к ней пригородных территорий, чем обуславливалась необходимость расширения дорожной сети, коммунального хозяйства, а также открытия новых мест торговли²⁷⁴. Так, еще в 1879 г. в состав Москвы вошло село Богородское, а в 1903 г. — Марьино Роща²⁷⁵. В результате присоединения к Москве пригородных территорий в 1909 г. границы города были определены Московской окружной железной дорогой²⁷⁶.

Несомненно, включение указанных местностей в состав Москвы было обу-

²⁷³ См.: Сборник очерков по городу Москве. Общие сведения по городу и обзор деятельности Московского Городского Общественного Управления. М., 1897. С. 5; Перепись Москвы 1902 года. Ч. 1. Вып. 1: Население по полу, возрасту, месторождению, продолжительности пребывания в Москве, семейному состоянию, сословиям, грамотности и степени образования. М., 1904. С. 3, 6, 8; Синицкий Л. Д. Рост германских городов и некоторые особенности их населения. Сборник статей по вопросам, относящимся к жизни русских и иностранных городов. Вып. V. М., 1897. С. 128.

²⁷⁴ См.: Галкин П. В. Местное самоуправление и государственная власть во второй половине XIX — начале XX веков (по материалам Московской губернии): автореф. дис. ... д-ра. ист. наук. М., 2013. С. 35.

²⁷⁵ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 23. Д. 1344. Л. 34, 38.

²⁷⁶ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 51. Д. 2166. Л. 21.

словлено их тесными социально-экономическими связями с городом. По утвержденному в 1901 г. плану в так называемое «пригородное кольцо» Москвы, «сливавшееся с городом и жившее с ним одной жизнью», входило до 20 поселений, а в следующее «подгородное кольцо», хоть и расположенное на отдаленном расстоянии, но уже находившееся «в сфере непосредственного влияния города» — еще 10 поселений²⁷⁷.

Более того, если проследить за динамикой прироста городского населения во второй половине XIX — начале XX вв., то можно вести речь о том, что реформа 1892 г. не коррелировалась и с очевидными урбанистическими процессами, диктовавшими высокую нуждаемость городского общества в реализации собственных инициатив в рамках управления городским хозяйством. К примеру, если в 1871 г. в Москве проживало 601 969 человек, а в 1882 г. — 753 469,²⁷⁸ то в 1900 г. численность населения составила уже 1 043 000 жителей²⁷⁹. По переписи Москвы 1902 г. в городе насчитывалось 1 090 616 человек²⁸⁰. В начале XX в. столица занимала лидирующее место по темпам увеличения численности населения не только в России, но и в мире (3,53% ежегодно)²⁸¹.

В свою очередь, в Санкт-Петербурге имели место объективные трудности расширения городской территории. Отмечалось, что площадь столицы может расширяться только по направлению к ее восточным границам вверх по течению Невы, так как остальные местности в большей степени уязвимы перед наводнениями²⁸². Вместе с тем темпы роста численности петербургского населения были также внушительными, о чем свидетельствуют данные, приведенные в табл. 9.

²⁷⁷ Известия Московской Городской Думы. № 11. 1915. Ноябрь. С. 2, 3.

²⁷⁸ См.: Сборник очерков по городу Москве. Общие сведения по городу и обзор деятельности Московского Городского Общественного Управления. М., 1897. С. 2.

²⁷⁹ См.: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 191.

²⁸⁰ См.: Перепись Москвы 1902 года. Ч. 1. Вып. 1: Население по полу, возрасту, месторождению, продолжительности пребывания в Москве, семейному состоянию, сословиям, грамотности и степени образования. М., 1904. С. 3, 6, 8.

²⁸¹ См.: Сытин П. В. Коммунальное хозяйство (благоустройство) Москвы в сравнении с благоустройством других больших городов. М., 1926. С. 37.

²⁸² См.: Енакиев Ф. Е. Указ. соч. С. 36.

Год переписи	Численность населения в городе	Численность населения в пригородах	Общая численность населения ²⁸³
1881	861 303	66 713	928 016
1890	954 400	79 213	1 033 613
1897	1 130 376	134 544	1 264 920
1900	1 248 122	192 491	1 440 613
1909	1 620 000	307 000	1 927 000

Таким образом, с 1881 по 1909 гг. общая численность населения Санкт-Петербурга увеличилась более чем вдвое, при чем интенсивность роста населения пригородов была выше.

Тенденция расширения сфер городского хозяйства, в том числе за счет увеличения территории города и соответственно численности его населения была характерна и для ряда других городов (например, Минск, Рига, Новороссийск и др.)²⁸⁴. Тем не менее, как следует из сказанного выше, законодательные изменения конца XIX столетия шли вразрез с соответствующим запросом общества, вступая в явное противоречие с ним.

Мизерное число лиц, формально обладавших избирательным правом, а также низкий процент принимавших участие в выборах явились основными факторами, которые породили трудности в формировании органов городского самоуправления. Практически нигде состав дум не был сформирован полностью на первоначальных выборах. Многие органы городского общественного управления начинали свою работу с недобором гласных, и, как общее правило, кандидаты для замещения выбывших гласных отсутствовали. Например, на первое четырехлетие

²⁸³ Там же. С. 30.

²⁸⁴ См.: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 24 ноября 1895 г. «О включении в черту города Минска 1548 десятин 2388 4/7 квадратных сажен смежных земель» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 12181; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 25 июня 1899 г. «О включении в состав территории города Риги земель, частью лежащих внутри города и частью прилегающих к нему» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIX. Ч. 1. № 17336; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 16 июня 1900 г. «О присоединении к городу Новороссийску некоторых прилегающих к нему местностей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XX. Ч. 1. № 18902; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 23 апреля 1899 г. «О включении в состав территорий городов Лохвицы и Прилук, Полтавской губернии, прилегающих к ним земельных участков» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIX. Ч. 1. № 16801.

в Костроме первоначально вместо 44 гласных и 10 кандидатов избрали лишь 26 человек, остальных — в результате повторных выборов. В Твери требовалось избрать 50 гласных и 10 кандидатов. На первоначальных выборах было избрано 32 гласных. В ходе повторных выборов удалось избрать лишь недостающее число гласных без кандидатов. В Одессе необходимо было избрать 87 человек: 72 гласных и 15 кандидатов к ним. На первоначальных выборах прошли 38 человек, при повторном голосовании — 14. В итоге, было недоизбрано 20 гласных и 15 кандидатов²⁸⁵.

В этом смысле не были исключением и столичные города. В Санкт-Петербурге по Закону 1892 г. состоялись лишь две избирательные кампании: в 1893 и 1897 гг. Следующие выборы гласных осуществлялись уже на иных законодательных основаниях, о чем пойдет речь ниже. Ст. 46 было закреплено, что для избрания гласным лицу необходимо получить абсолютное большинство голосов. Численность гласных Санкт-Петербургской городской думы была уменьшена до 160 человек (помимо них требовалось избрать еще 32 кандидата), из которых в ходе выборов 1893 г. было избрано лишь 42. В результате последовало применение статьи 54 Городового положения 1892 г., в соответствии с которой в случае избрания менее 2/3 от установленного законом состава думы оставшаяся часть гласных формировалась путем их назначения из лиц предыдущего думского созыва. По распоряжению императора численный состав гласных был пополнен до 2/3 общей численности членов Думы из представителей ее состава 1889-1892 гг. при сохранении ими ценза и по большинству избирательных шаров, полученных на предыдущих выборах²⁸⁶.

Аналогичный результат был получен и после избирательной кампании 1897 г., когда по итогам голосования, проводившегося 31 марта, 1 и 2 апреля, было избрано 56 гласных. Однако итоги выборов были аннулированы вследствие выявления многочисленных нарушений, связанных с незаконным получением бо-

²⁸⁵ См.: Нардова В. А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. // Проблемы социально-экономической истории России. СПб., 1991. С. 227, 228.

²⁸⁶ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 460–470; Кащенко С. Г., Пучнин А. С., Даудов А. Х. и др. Указ. соч. С. 430, 431, 435.

лее одного шара, повторным обходом баллотировочных ящиков, утаиванием шаров и т.п. 30 мая того же года Николай II распорядился провести новые выборы, в основу которых легло разделение города на избирательные участки (выборы 1893 г. проводились в одном избирательном собрании). Итогом этих выборов стало избрание 144 гласных и 3 кандидатов²⁸⁷.

Что касается московского опыта городских выборов по Закону 1892 г., то он был значительно шире, так как соответствующее общероссийское законодательство действовало в отношении Москвы вплоть до 1917 г. По Закону 1892 г. количество гласных Московской городской думы было уменьшено также до 160 человек (ст. 56). При этом в силу вышеуказанных причин, в Москве, за исключением выборов 1916 г., недобор установленного законом числа гласных имел место постоянно. Например, по результатам первой избирательной кампании 1893 г. вместо 160 было избрано 140 членов Московской городской думы; в 1896 г. — 120²⁸⁸; в 1912 г. — 146²⁸⁹.

В отличие от Санкт-Петербурга в Москве сразу же, уже в рамках первой избирательной кампании были введены территориальные избирательные участки. Все лица, обладавшие избирательными правами, образовывали одно избирательное собрание, которое, в свою очередь, делилось на отдельные участки.

В докладе Московской городской управы от 29 января 1896 г. отмечалось, что деление города на избирательные участки необходимо в силу многочисленности избирателей, т.е. производство выборов в одном избирательном собрании было бы затруднительным. В основе деления Москвы на избирательные участки лежало два принципа: 1) сопредельность частей города, объединяемых в участки; 2) сбалансированность участков по численности избирателей (насколько это было возможно)²⁹⁰. Так, при подготовке и проведении первых городских выборов по Закону 1892 г. в Москве в 1-ом избирательном участке насчитывалось 2177 изби-

²⁸⁷ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 60.

²⁸⁸ См.: Гончаров В. Д. Указ. соч. С. 249.

²⁸⁹ См.: Московская городская дума. Доклад Комитета прогрессивной группы гласных. М., 1913. С. 12.

²⁹⁰ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8.

рателей, во 2-ом — 2046, в 3-ем — 2037²⁹¹.

Иными словами, с 1893 г. Москва делилась на три избирательных участка, а, начиная с избирательной кампании 1904 г. каждый из этих участков был разделен на две части, в результате чего было образовано уже шесть участков²⁹².

Каким образом были сформированы избирательные участки для производства московских выборов в разные годы, можно увидеть из табл. 10.

Таблица 10

Год выборов	Участки	Части города, включенные в участок	Число подлежащих избранию гласных и кандидатов ²⁹³
1893	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская	56 гласных и 11 кандидатов
	2	Хамовническая, Пречистенская, Арбатская, Пресненская, Сущевская	53 гласных и 11 кандидатов
	3	Яузская, Басманная, Мещанская, Лефортовская, Рогожская	51 гласный и 10 кандидатов
1896	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская	56 гласных и 12 кандидатов
	2	Хамовническая, Пречистенская, Арбатская, Пресненская, Сущевская.	52 гласных и 10 кандидатов
	3	Яузская, Басманная, Мещанская, Лефортовская, Рогожская	52 гласных и 10 кандидатов
1900	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская, Пятницкая, Якиманская, Серпуховская	57 гласных и 12 кандидатов
	2	Хамовническая, Пречистенская, Арбатская, Пресненская, Сущевская	51 гласный и 10 кандидатов
	3	Яузская, Басманная, Мещанская, Лефортовская, Рогожская.	52 гласных и 10 кандидатов

²⁹¹ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8–9.

²⁹² См.: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 199.

²⁹³ Составлено по: ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8–9; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1897–1900 гг. М., б.г. С. 1, 6; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1901–1904 гг. М., б.г. С. 1, 6; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913–1916 гг. М., 1922. С. 1, 4.

1912	1	Городская, Тверская, Мясницкая, Сретенская	25 гласных и 5 кандидатов
	2	Якиманская, Пятницкая, Серпуховская	25 гласных и 5 кандидатов
	3	Пречистенская, Арбатская, Хамовническая	24 гласных и 5 кандидатов
	4	Пресненская, Сущевская (с Бутырским участком)	27 гласных и 5 кандидатов
	5	Басманная, Яузская, Рогожская (с Ново-Андроньевским участком)	29 гласных и 5 кандидатов
	6	Мещанская (с Алексеевским участком), Лефортовская	30 гласных и 6 кандидатов

Как отмечалось выше, итогом избирательной кампании 1893 г. в Москве стало то, что Дума была сформирована в неполном составе: в 1-ом участке был избран 21 гласный, а также 35 гласных и 5 кандидатов на дополнительных выборах; во 2-ом — 24 гласных и еще 9 в ходе дополнительного голосования; в 3-ем — 8, а по результатам дополнительных выборов — 43 гласных и 17 кандидатов, т.е. вместо 160 было избрано 140 гласных, а вместо 32 кандидатов — 22²⁹⁴.

На практике, помимо соблюдения принципов сопредельного расположения частей города и сопоставимого числа избирателей, при формировании соответствующих участков удалось достичь определенной сбалансированности и в общей численности населения, проживавшего в пределах данных участков. Так, в ходе выборов на четырехлетие с 1901 по 1904 гг. в трех сформированных участках проживало соответственно 31, 32 и 35% городского населения. Аналогичная ситуация сохранилась и после увеличения количества участков за счет разделения ранее существовавших перед выборами 1904 г. В результате общее число горожан по шести образовавшимся участкам распределилось следующим образом: 17, 14, 13, 19, 17 и 18%²⁹⁵.

²⁹⁴ Подсчитано по: ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 127. Д. 35. Л. 41–41 об., 43–44, 48–48 об., 51–52 об., 54.

²⁹⁵ Подсчитано по: ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 130. Д. 200. Л. 8–9; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1897–1900 гг. М., б.г. С. 1, 6; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1901–1904 гг. М., б.г. С. 1, 6; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырех-

Следует отметить, что, в отличие от Москвы, в Санкт-Петербурге идея о разделении города на избирательные участки изначального одобрения не получила. Проведение выборов 1893 г. и первичной избирательной кампании 1897 г. (результаты которой были отменены) в едином избирательном собрании предопределило более острый недобор гласных в Санкт-Петербурге, по сравнению с Москвой.

Трудности, возникавшие при формировании состава Петербургской городской думы, объяснялись тем, что избиратели, голосуя в одном собрании, друг друга не знали, практически не могли договориться, чтобы наметить своих кандидатов, т.е. голосовали по-разному²⁹⁶.

Что касается способа формирования избирательных участков в рамках повторной избирательной кампании в Санкт-Петербурге 1897 г., то он существенно отличался от подхода к их образованию, применявшегося в Москве. Формирование петербургских избирательных участков не предполагало объединения полицейских частей города, как это было в Москве: участки были образованы в пределах каждой из этих частей. Это можно объяснить тем, что данная мера была принята в северной столице на фоне необходимости, т.е. ее нельзя рассматривать как запланированный и продуманный заранее шаг. В Москве же опыт деления города на избирательные участки был непрерывным. Их формирование для проведения первых и последующих выборов по Закону 1892 г., отчасти, стало продолжением опыта избирательной кампании 1889 г. Таким образом, из-за отсутствия времени, в основе формирования петербургских участков лежал более простой принцип: границы каждого из них охватывали территорию одной из 12 полицейских частей. При этом если в Москве объединение полицейских частей предполагало определенную сбалансированность образуемых участков по числу избирателей, и, как следствие — по числу избираемых гласных, то в Санкт-Петербурге количество подлежащих избранию членов Думы от каждого участка было пропор-

летие 1913–1916 гг. М., 1922. С. 1, 4; Главнейшие предварительные данные переписи города Москвы 31 января 1902 года. Вып. 1: Общая численность населения Москвы и пригородов ее с распределением жителей по полу. М., 1902. С. 13.

²⁹⁶ См.: Кашенко С. Г., Пучнин А. С., Даудов А. Х. и др. Указ. соч. С. 431, 432.

ционально численности избирателей данного участка. Исходя из этого, соответствующие участки были сформированы следующим образом (табл. 11).

Таблица 11

Избирательные участки	Число гласных и кандидатов, подлежащих избиранию		Число избранных гласных и кандидатов	
	Гласных	Канд.	Гласных	Канд. ²⁹⁷
1. Адмиралтейской части	6	1	6	1
2. Казанской части	7	1	7	1
3. Спасской части	19	4	19	-
4. Коломенской части	10	2	10	-
5. Нарвской части	10	2	7	-
6. Московской части	19	4	17	-
7. Александро-Невской части	13	3	11	-
8. Рождественской части	12	2	12	1
9. Литейной части	15	3	11	-
10. Васильевской части	21	4	17	-
11. Петербургской части	21	4	20	-
12. Выборгской части	7	2	7	-
Итого	160	32	144	3

Таким образом, на повторных выборах 1897 г. меньше всего гласных подлежало избиранию от избирательного участка Адмиралтейской части — 6 человек. Максимальное же число членов Городской думы должно было избираться от участков Васильевской и Петербургской частей — по 21, т.е. в 3,5 раза больше²⁹⁸. Для сравнения, на городских выборах 1912 г. в Москве в 3-ем участке следовало избрать 24 гласных (наименьший показатель), а в 6-ом — 30 (максимальное число), что было больше лишь в 1,25 раза²⁹⁹.

Кроме того, в отличие от Москвы, избирательные участки Санкт-Петербурга были менее сбалансированы по общей численности проживавшего на их территории населения. Во время петербургских городских выборов 1897 г. в Адмиралтейской части, проживало 3,6% горожан, в то время, как в Московской

²⁹⁷ Там же. С. 439, 440.

²⁹⁸ Подсчитано по: Кашенко С. Г., Пучнин А. С., Даудов А. Х. и др. Указ. соч. С. 439, 440.

²⁹⁹ См.: Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913–1916 гг. М., 1922. С. 1, 4.

— почти в 4 раза больше: 12,6%; в пределах избирательного участка, сформированного на территории Казанской части — 5%, а на территории Спасской — 10%, т.е. в два раза больше³⁰⁰.

В свою очередь, на выборах 1904 г. в Москве разница между 3-им и 4-ым участками, в которых была соответственно минимальная и максимальная численность населения, была менее ощутимой: в 4-ом участке проживало в 1,4 раза больше горожан, чем в 3-ем³⁰¹.

В рамках анализа изменений в сфере организации и проведения городских выборов следует обратить внимание на то, что период действия Закона 1892 г. ознаменовался политизацией процесса избрания гласных. Так, с 1904 г. в соответствии с Инструкцией о выборах на четырехлетие 1905–1908 гг. московские избиратели получили право обсуждения кандидатов в гласные в ходе специально организованных предварительных собраний. В качестве председателя каждого из 6 этих собраний (по числу избирательных участков) выступало лицо, приглашенное городским головой из числа горожан, имевших право голоса на выборах. Благодаря проведению таких собраний, избиратели впервые получили возможность более сознательно отнестись к кандидатам, выслушав их позиции по решению главных проблем городского хозяйства³⁰².

В разных участках проведение предварительных собраний имело свои особенности, обусловленные личным составом избирателей, а зачастую — усмотрением председателя. Так, в некоторых участках совещания проводились в присутствии представителей прессы и сторонней публики, получившей возможность ознакомиться с порядком и условиями избрания городских представителей в Думу. Кроме того, собрания отнеслись по-разному к вопросу о составлении избирательных программ. В одном участке оно было признано «совершенно излишним»,

³⁰⁰ Подсчитано по: Население городов С.-Петербурга, Москвы, Варшавы и Одессы по переписи 28-го января 1897 года. СПб., 1898. С. 6–8.

³⁰¹ Подсчитано по: Главнейшие предварительные данные переписи города Москвы 31 января 1902 года. Вып. 1: Общая численность населения Москвы и пригородов ее с распределением жителей по полу. М., 1902. С. 13; Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913–1916 гг. М., 1922. С. 1, 4.

³⁰² См.: Щепкин М. П. Общественное самоуправление в Москве. Проект Городового Положения. М., 1906. С. 111–113.

а в трех других — желательным, но необязательным для каждого кандидата³⁰³.

Кроме того, московские городские выборы становились более политизированными в условиях формирования в России партийной системы на рубеже XIX — XX вв.³⁰⁴ В результате определенные политические силы стремились получить максимальное представительство в Московской городской думе. При этом имело место соответствующее преобладание представителей тех или иных партий, избранных в качестве гласных, в конкретных избирательных участках. Например, на московских выборах 1912 г. в 1-ом, 3-ем и 4-ом участках большинство голосов было получено прогрессистами; во 2-ом, 5-ом и 6-ом преимущество имели правые и умеренные³⁰⁵.

В отличие от Москвы, в Санкт-Петербурге на данном этапе предвыборная агитация официально не допускалась. Однако на фоне формирования таких политических групп, как «новодумцы» (активно критиковали деятельность думских составов, избранных на последних выборах по Закону 1870 г., т.е. «стародумцев») и «независимая» партия, интенсивная работа по формированию общественного мнения среди электората велась в прессе, на частных собраниях, ресторанных обедах и иных подобных мероприятиях, организованных кандидатами³⁰⁶.

Также следует отметить, что и в период действия Городового положения 1892 г. в столичных городах не прекратились попытки оптимизации городских избирательных кампаний в части автоматизации процесса голосования в целях повышения оперативности выборов и исключения различного рода нарушений и злоупотреблений.

В конце 1896 г. в Санкт-Петербурге был поднят вопрос о возможности использования баллотировочного аппарата А.А. Астафьева и В.А. Тотвена, которым предлагалось заменить использовавшийся на тот момент баллотировочный ящик. Отмечалось, что благодаря изобретению будет значительно ускорен процесс го-

³⁰³ Там же.

³⁰⁴ См., например: Хвостова И. А. Особенности процесса формирования политических партий в дореволюционной России // Система ценностей современного общества. 2013. № 30. С. 76–80.

³⁰⁵ См.: Московская городская дума. Доклад Комитета прогрессивной группы гласных. М., 1913. С. 12.

³⁰⁶ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 57, 59.

лосования, а также прекратятся случаи «умышленных неправильных» действий избирателей, «опускания» в ящик посторонних предметов вместо шаров с целью нарушения хода выборов или из хулиганских побуждений³⁰⁷.

Аппарат состоял из деревянного ящика, разделенного горизонтально на две части: верхнюю и нижнюю; и вертикально: на правую и левую (белую и черную). На лицевой его стороне находилось отверстие «для ввода руки», а в нижней части размещались два счетчика, соответствовавшие правой и левой сторонам. При баллотировке шар опускался в коробку (правую или левую). Шар проходил через отверстие на дне коробки в нижнюю часть аппарата, где он собственным весом действовал на механизм соответствующего счетчика и выкатывался в специальный ящик сзади аппарата. По окончании голосования счетчики отпирались и цифры на них указывали количество шаров, опущенных в правую и левую коробки³⁰⁸.

Однако, как и в рамках аналогичного московского опыта, рассмотренного выше, предложение об использовании аппарата А. А. Астафьева и В. А. Тотвена на Санкт-Петербургских выборах было отклонено. Данное решение было мотивировано высокой ценой прибора (50 руб. за штуку) при том, что требовалось до 300 аппаратов. В результате Городская управа сочла возможным использовать изобретение А. А. Астафьева и В. А. Тотвена в рамках думских заседаний. С этой целью в 1898 г. был приобретен лишь один экземпляр³⁰⁹.

Что касается состава представительных органов самоуправления столичных городов, то в Санкт-Петербургской городской думе первого четырехлетия по-прежнему преобладали купцы и почетные граждане, а в Думе второго созыва — дворяне. Среди московских гласных купцы и почетные граждане в период действия Городового положения 1892 г. сохраняли большинство непрерывно. При этом общей для Санкт-Петербурга и Москвы тенденцией было существенное сокращение представительства мещан, ремесленников и крестьян по сравнению с

³⁰⁷ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 19. Д. 35. Л. 3-3 об.

³⁰⁸ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 19. Д. 35. Л. 4 об., 6.

³⁰⁹ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 19. Д. 35. Л. 17-17 об., 34-34 об., 38-39, 47-48.

1880-ми гг.³¹⁰

Кардинальные изменения системы общественного управления городов, связанные с его демократизацией в части формирования представительных органов самоуправления, последовали лишь после Февральской революции, когда Временное правительство приняло ряд нормативно-правовых актов, которые были положены в основу реформирования самоуправления. В части, касавшейся выборов — это Постановление от 13 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных Городских Дум и об участковых городских управлениях». В соответствии с данным документом впервые был отменен имущественный ценз. В законодательстве сохранились лишь возрастной ценз и ценз оседлости. Исходя из этого, можно вести речь о том, что впервые было введено и всеобщее избирательное право³¹¹.

Переходя к вопросу об изменениях в организации деятельности структур общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга, необходимо отметить, что были изменены правила принятия на городском уровне актов, регулировавших порядок функционирования управ. Примечанием к п. 3 ст. 63 Закона 1892 г. предусматривалось, что соответствующие инструкции должны издаваться думами в течение 1 года со дня вступления в силу Положения 1892 г.

Наряду с этим в качестве одной из главных законодательных новелл следует рассматривать установление мер ответственности за непосещение гласными заседаний городских дум по неуважительным причинам. При чем, ответственность гласных была введена, несмотря на то, что исполнение ими их полномочий по-прежнему было безвозмездным. Статья 60 Закона 1892 г. устанавливала перечень уважительных причин отсутствия на заседаниях: «прекращение сообщений; болезненное состояние, препятствующее выходу из дома; тяжкая болезнь или смерть кого-либо из близких родственников; особые занятия по государственной службе, засвидетельствованные в установленном порядке». За пропуск заседания

³¹⁰ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 52, 61, 460–470; Нардова В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX в. СПб., 1994. С. 35; Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 212.

³¹¹ См.: Постановление от 13 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных Городских Дум и об участковых городских управлениях» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917. Пг., 1917. С. 163, 164.

по неуважительным причинам ст. 61 предусматривала взыскания, установленные ст. 1440¹ Уложения о наказаниях 1885 г. (со включением статей по Продолжениям 1912, 1913 и 1914 гг.)³¹². В случае допущения правонарушения в первый раз — устанавливалось наказание в виде замечания от председателя; во второй раз — денежное взыскание до 75 руб.; в третий раз — сверх такого же денежного взыскания исключение из думы на весь выборный срок вплоть до следующих выборов.

Тем не менее на практике многие гласные по-прежнему не проявляли активности в работе столичных городских думы. Как и в период действия Закона 1870 г., многие из них зачастую отсутствовали на заседаниях³¹³. Это говорит о том, что установленные меры ответственности не применялись или же что многие гласные злоупотребляли возможностью отсутствия на заседаниях по уважительным причинам.

При этом в условиях значительного расширения сфер городского хозяйства столичных городов существенно увеличивался и объем работы соответствующих структур городского самоуправления. Так, за 10 лет, с 1891 по 1900 гг. число дел, рассмотренных Санкт-Петербургской думой в течение года, выросло с 292 до 520 (т.е. на 78%). В свою очередь, количество дел, рассмотренных в рамках одного заседания, увеличилось на 145%³¹⁴.

В части нормативно определенного кворума думских заседаний деятельность столичных дум была подчинена общему требованию статьи 70 Закона 1892 г. о том, что «общий» кворум равен 1/3 от общей численности гласных (вместо предусмотренной ранее 1/5). Иные правила, касавшиеся легитимности думских заседаний в Москве и Санкт-Петербурге, а также порядка принятия соответствующих решений, изменений не претерпели.

Что касается правового статуса городской управы, то в период действия Го-

³¹² См.: Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Изд. 1885 г.; Уголовное уложение. Изд. 1909 г. 1916 // Свод законов Российской империи. Т. XV. Ч. 1, 2. С. 321.

³¹³ См.: Гласные городской Думы, 1897–1916 / сост. Н. П. Вишняков. М., 2014. С. 21.

³¹⁴ См.: Никольский В. А. Обзор деятельности С.-Петербургского Городского общественного управления за десятилетие 1891–1900 г. СПб., 1902. С. 5.

родового положения 1892 г. члены столичных управ, в отличие от 1870–1880-х гг., когда их служба считалась общественной, получили статус государственных служащих VII класса³¹⁵.

Столичные городские головы получили IV класс по должности государственной службы, а товарищ столичного городского головы — VI³¹⁶.

Кроме того, имели место и определенные структурно-функциональные изменения в деятельности исполнительных органов общественного управления. Так, Московская городская управа к концу XIX в. обрела еще более разветвленную структуру, по сравнению с периодом действия Закона 1870 г. Безусловно, это было вызвано тем, что сферы городского хозяйства продолжали расширяться. Развитие получила система городской благотворительности (за счет создания участковых попечительств о бедных). В 1898 г. завершилось сооружение городской канализационной сети. Постоянно расширялись такие сферы, как народное образование, здравоохранение, благоустройство городской территории и др. В результате существенно увеличивался и объем обязанностей, возложенных на структурные подразделения Управы.

В таких условиях Московским генерал-губернатором было удовлетворено последовавшее 26 января 1899 г. ходатайство Московской городской думы об учреждении должности девятого члена Городской управы³¹⁷. Очевидно, что это было необходимо для более эффективного руководства отделениями Управы, которых на тот момент насчитывалось уже 9.

Создание нового отделения и учреждение должности еще одного члена Управы сопровождалось достаточно масштабным перераспределением полномочий между ее структурными подразделениями. Так, в 1898 г. за 9-ым отделением были закреплены функции по надзору за санитарным состоянием городских владений, дезинфекции городских зданий, устройству и управлению больничными заведениями и родильными приютами. По состоянию на 1886 г. эти полномочия осуществляло 5-ое отделение.

³¹⁵ Штаты и табели // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. С. 171.

³¹⁶ Там же.

³¹⁷ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 133. Д. 70. Л. 1, 2-2 об.

Кроме того, в 9-ое отделение были переданы функции по торговополицейскому надзору за производством торговли и промыслов, по выдаче разрешений на открытие фабрик, заводов и иных торгово-промышленных заведений (по состоянию на 1886 г. закреплялось за 1-ым отделением), по заведованию клеймением мер, весов и гирь (в 1886 г. осуществлялось 3-им отделением)³¹⁸.

Несомненно, на фоне усложнения системы городского хозяйства в столичных городах не только изменялась структура городских управ, но и существенно возрастали объемы их внутреннего делопроизводства. Об этом, к примеру, свидетельствует динамика документооборота канцелярии Санкт-Петербургской городской управы, отраженная в табл. 12.

Таблица 12

Виды документов	Количество в 1891 г.	Количество в 1898 г.	Доля увеличения, %³¹⁹
Входящие	77 192	95 770	24
Исходящие	73 412	103 298	40
Доклады в Думу	234	504	117

Кроме того, следует отметить, что несмотря на требование Закона 1892 г. о принятии инструкций о деятельности городских управ в течение 1 года с момента вступления в силу указанного Закона, Санкт-Петербургская городская дума исполнила данное предписание только в 1895 г.

Инструкция Санкт-Петербургской городской управе была утверждена постановлениями Думы от 21, 24 апреля; 3 и 5 мая 1895 г.³²⁰ Ею определялись полномочия городского головы; товарища городского головы; вопросы, подлежащие коллегиальному обсуждению Управы. Для законности принимавшихся постановлений Управы в ее присутствии должны были находиться не менее половины ее состава; решения принимались большинством голосов, а при их равенстве перевес давал голос председателя (§ 24, 27).

Работа канцелярии Управы, городского казначейства и иных отделов, подведомственных Управе начиналась в 10:00 и заканчивалась в 16:00 (§ 37).

³¹⁸ ЦГА Москвы. Ф. 179. Оп. 2. Д. 2736. Л. 3 об. – 4, 5 об. – 6.

³¹⁹ Известия С.-Петербургской Городской Думы. Т. 136. Октябрь-Декабрь 1899 г. С. 598, 599.

³²⁰ ЦГИА СПб. Ф. 513. Оп. 2. Д. 49. Л. 142–147 об.

Переходя к вопросу о направлениях деятельности столичных органов общественного управления, следует подчеркнуть, что в результате реализации городской реформы 1892 г. определенные изменения затронули также систему функций городского самоуправления. Направления деятельности городских органов самоуправления в России в конце XIX — начале XX вв., как и на протяжении предыдущих этапов эволюции соответствующего института, характеризовали конкретные сферы общественной жизни и городского развития. Они отражали главные приоритеты деятельности по совершенствованию городского хозяйства. Как и Городовое положение 1870 г., Закон 1892 г. в своих нормативно-правовых предписаниях очерчивал наиболее общий круг вопросов и дел, относившихся к компетенции городского общественного управления. Несмотря на реакционный характер проведенного преобразования, перечень общих предметов ведения городского самоуправления Законом 1892 г. был расширен, по сравнению с Положением 1870 г. Однако это было обеспечено в основном за счет конкретизации ряда предметов деятельности путем выделения из них более узких направлений. Перечень этих направлений был следующим:

- 1) заведование установленными в пользу города сборами и повинностями;
- 2) управление капиталами и прочими городскими имуществами;
- 3) осуществление мер по недопущению недостатка продовольствия;
- 4) благоустройство и содержание в исправности состоящих в ведении городского общественного управления улиц, мостовых, набережных, тротуаров, площадей, водопроводов, каналов, бульваров, общественных садов, мостов, систем освещения;
- 5) попечение о призрении бедных и о прекращении нищенства; устройство благотворительных и лечебных заведений;
- 6) осуществление мероприятий в сфере здравоохранения;
- 7) попечение о лучшем устройстве города по утвержденным планам, а также о мерах предосторожности против пожаров и других бедствий;
- 8) участие в заведовании взаимным страхованием городских имуществ от огня;

- 9) реализация мер в сфере развития образования;
- 10) деятельность по устройству общественных библиотек, музеев, театров, других учреждений подобного рода;
- 11) осуществление мер, способствующих развитию местной торговли и промышленности, устройство рынков и базаров, устройство кредитных учреждений, содействие устройству биржевых учреждений;
- 12) удовлетворение возложенных в установленном порядке на общественное управление потребностей воинского и гражданского управлений;
- 13) иные дела, предоставленные городскому общественному управлению на основании особых законоположений и Уставов.

Также на структуры городского общественного управления была возложена деятельность по устройству православных храмов и поддержанию их в исправном состоянии, содержанию учреждений, имевших целью укрепление религиозного чувства и поднятие нравственности городского населения.

Несмотря на предоставление городскому самоуправлению достаточно обширной компетенции, государственное вмешательство в процесс реализации структурами общественного управления их функций было усилено. Свобода усмотрения органов административно-полицейской власти в отношении решений структур городского самоуправления была существенно расширена. Постановления городских дум Закон 1892 г. подразделил на две основные категории:

- 1) требовавшие утверждения губернатора или министра внутренних дел;
- 2) постановления, которые могли быть приостановлены губернатором.

В соответствии со ст. 78 утверждение губернатора требовалось, в частности, для постановлений об установлении расценок на места, отведенные под застройку; о займах, гарантиях или поручительствах от имени города; о различных ценах (на хлеб, мясо и т.д.). Статья 79 закрепляла, что министром внутренних дел утверждались такие постановления, как: о замене натуральных повинностей денежными; о принятии на общегородские средства содержания и устройства мостовых и тротуаров, содержания ночных караулов, вывоза нечистот и удаления их посредством канализации; об отчуждении городского недвижимого имущества; о

плате за стоянку судов в городских водах сверх необходимого времени, за зимовку судов в городских затоках и гаванях; планы города; инструкции и правила для управы и иных исполнительных органов городского самоуправления в части заведования учебными заведениями, содержащимися на средства городского бюджета (только в столицах); инструкции должностным лицам торговой полиции и органам городского самоуправления, исполняющим обязанности по надзору в сфере промышленности и торговли (только в столицах).

Ко второй группе ст. 83 Городового положения 1892 г. были отнесены постановления, подлежавшие приостановке губернатором. В эту категорию входили городские сметы и постановления, не требовавшие утверждения со стороны административной власти. Губернатор (либо градоначальник) имел право приостановить реализацию постановления думы в тех случаях, когда оно не соответствовало закону или нарушало пределы компетенции и порядок действий органов общественного управления. Кроме того, приостанавливались постановления, не соответствовавшие общим государственным пользам и нуждам и явно нарушавшие интересы местного населения.

На практике представители администрации в Москве и Санкт-Петербурге пользовалась указанным правом достаточно активно. Например, в одном только 1913 г. было приостановлено 58 постановлений Московской городской думы³²¹.

Несмотря на усиление государственного влияния, правотворческая деятельность городских дум Санкт-Петербурга и Москвы по-прежнему была достаточно активной. Так, значительное число постановлений столичных дум было принято в сфере городского благоустройства и поддержания в городе чистоты³²²; по отдельным вопросам общественной безопасности³²³; в области торговли и оказания

³²¹ См.: Гончаров В. Д. Указ. соч. С. 248.

³²² См., например: Постановление от 26 мая 1909 г. «Об обозначении владений по номерам» (журн. № 12, ст. LI-394) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1914. С. 52; «О времени ремонта и перестилки мостовых в С.-Петербурге» (Известия Городской Думы. 1900. № 16, 26) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 40–57.

³²³ См., например, Постановление «О мерах к ограждению безопасности жителей столицы от собак» Известия Городской Думы. 1897. № 4, 7, 11 и 14) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 92, 93; от 16 марта 1904 г. «О порядке

услуг населению³²⁴.

Вместе с тем, как и в период действия Городового положения 1870 г., отдельные сферы городской жизни, регулировались не только органами городского самоуправления, но и структурами административно-полицейской власти. Например, правила использования на территории Москвы автомобильного транспорта, установленные Постановлением Думы «О порядке движения по городу Москве автоматических экипажей (автомобилей)» от 16 марта 1904 г., дополнялись различными государственно-властными предписаниями, исходившими от Московского градоначальника (институт которого был введен в 1905 г.³²⁵). Речь идет, в частности, о вынесении решений по вопросам технического осмотра автомобилей, порядка допуска к управлению ими, места и времени проведения соответствующих экзаменов. Так, 16 января 1907 г. Управление технической частью Московского градоначальства ходатайствовало перед Московским градоначальником о разрешении экзаменационной комиссии по испытанию лиц на допущение к управлению автомобилями и освидетельствованию автомобилей собираться для проведения указанных испытаний на Театральной площади в 11 часов утра каждое 16-е число ежемесячно, а в апреле, мае, июне и июле — кроме 16-ых чисел, также каждое 2-е число. В результате ходатайство было удовлетворено³²⁶.

Наряду с дополнением норм думских постановлений, регулирование наиболее важных сфер общественной безопасности на территории Москвы и Санкт-

движения по городу Москве автоматических экипажей (автомобилей)» (журн. № 9, ст. XXI-203) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1911. С. 64–66.

³²⁴ См., например: Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» (Известия Городской Думы. 1901. № 5 и 22); «Об устройстве в городе С.-Петербурге общественных бань и о порядке производства банного промысла» (Известия Городской Думы. 1902. № 31 и 40) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. СПб., 1914. С. 73, 74, 83–89; от 10–11 декабря 1896 г. «Об устройстве и порядке содержания заведений хлебопекарного промысла» (журн. № 24, ст. X-345) и от 1 апреля 1897 г. (журн. № 9, ст. XIV-167) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. М., 1900. С. 133–139.

³²⁵ См.: Именной указ, данный Сенату, от 1 января 1905 г. «Об учреждении временного управления Московской столицей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXV. Ч. 1. № 25605; Именной указ, данный Сенату, от 12 апреля 1905 г. «О возобновлении действия Управления Московского Генерал-Губернатора и о сохранении градоначальнического в Москве Управления // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXV. Ч. 1. № 26088.

³²⁶ ЦГА Москвы. Ф. 46. Оп. 11. Д. 94. Л. 1–3.

Петербурга по-прежнему осуществлялось напрямую актами государственных структур. Так, в период действия Городового положения 1892 г. были изданы такие обязательные постановления Санкт-Петербургского градоначальника, как «О воспрещении носить кинжалы, ножи под названием «финские» и др., кастеты, кистени и пр.» (опубликовано в Ведомостях Санкт-Петербургского градоначальства от 9 мая 1901 г. № 101); «О воспрещении сходбищ и собрания народа (два постановления — опубликованы там же 9 марта и 12 декабря 1901 г. №№ 54 и 268) и др.³²⁷

Принятие таких нормативных правовых актов вытекало из статьи 15 Закона 1892 г., по которой градоначальник наделялся правом регулирования на городском уровне вопросов обеспечения общественного порядка и государственной безопасности, т.е. таких вопросов, которые находились вне пределов компетенции городского самоуправления.

Вместе с тем в отдельных случаях соответствующими должностными лицами государства допускалось незаконное вмешательство в сферу полномочий столичных структур городского общественного управления.

Так, в апреле 1896 г. гласным Санкт-Петербургской городской думы С. А. Тарасовым был поставлен вопрос о незаконности распоряжения С.-Петербургского градоначальника о «сколке льда на улицах и дворах». Отмечалось, что данное требование напрямую противоречило § 9–12 обязательных постановлений Городской думы по санитарной части, так как предусматривало удаление льда с городских улиц без предварительного согласования с Управой и на всей городской территории, в нарушение нормы об уборке льда с улиц так называемой «3-ей очереди» лишь в случае «крайней необходимости». Реализация указанного распоряжения привела к сухой и очень холодной весне; на улицах города было много пыли; а домовладельцы понесли крупные убытки в условиях высоких цен на ломовых лошадей, выросших на фоне большого спроса (так как требование распространялось на весь город). Кроме того, существенно выросла цена на продовольствие,

³²⁷ См.: Всеподданнейший отчет С.-Петербургского градоначальства за 1901 год. СПб., 1902. С. 51.

которое привозилось из-за пределов города, где в это время года был возможен лишь санный путь, а в самой столице этот способ сообщения был фактически ликвидирован³²⁸.

Непосредственное влияние административно-полицейского аппарата на деятельность органов городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга, как и в период действия Закона 1870 г., также выражалось в том, что городские думы при осуществлении правотворческой деятельности зачастую руководствовались мнением соответствующих должностных лиц. Исходившие от них инициативы в ряде случаев выступали в качестве определяющих факторов при принятии конкретных думских постановлений. Например, в 1900 г. по предложению Санкт-Петербургского градоначальника Думой было издано обязательное постановление по устройству помещений гостиниц, предъявлявшее к владельцам этих заведений более строгие требования в санитарном и техническом отношении³²⁹.

В то же время в условиях активной правовой регламентации различных отраслей городского хозяйства, в отдельных сферах по-прежнему фиксировались многочисленные нарушения принимавшихся нормативных предписаний. К примеру, достаточно распространенными были нарушения в области производства и торговли отдельными видами пищевых продуктов. Так, по результатам одной из санитарных проверок булочных, кондитерских, пирожных, кофеен, чайных, пивных, квасных лавок и заведений искусственных минеральных вод, произведенных в конце XIX — начале XX вв. в Москве, значительная часть торговых объектов такого рода имела те или иные нарушения. Из 1064 проверенных заведений «незначительные упущения» были выявлены в 333 (31,2%). Для них были установлены сроки, в течение которых необходимо было устранить соответствующие замечания. В антисанитарном состоянии было 136 объектов, владельцы которых подверглись судебной ответственности (12,7%)³³⁰.

Аналогичная ситуация имела место и в Санкт-Петербурге. Так, 25 ноября 1898 г. гласным Городской думы С.Н. Худековым было сделано заявление о мно-

³²⁸ ЦГИА СПб. Ф. 792. Оп. 1. Д. 6440. Л. 1–4 об.

³²⁹ Московский листок. 29 октября 1900 г. № 302. С. 2.

³³⁰ ГАРФ. Ф. 595. Оп. 1. Д. 26. Л. 1–2.

гочисленных жалобах горожан на содержателей булочных и хлебопекарен, торгующих товаром ненадлежащего качества³³¹.

Недобросовестность многих владельцев торгово-промышленных заведений на данном историческом отрезке проявлялась в их изначальном нежелании соблюдать требования соответствующих нормативных правовых актов. К примеру, 23 сентября 1902 г. Управлением Московского генерал-губернатора был дан ответ на ходатайство об отмене обязательных постановлений Московской городской думы от 10 декабря 1896 г. «Об устройстве и порядке содержания заведений хлебопекарного промысла» - «по несоответствию их будто бы с условиями означенного промысла и с законом». Прошение поступило от потомственного почетного гражданина П. С. Найденова и других содержателей пекарных заведений в Москве, представляемых П. С. Найденовым по доверенности (всего 61 человек).

Заявителем указывалось, что обязательные постановления не должны распространяться на те заведения, которые были открыты по соответствующему разрешению, полученному еще до принятия этих постановлений и вступления их в силу. Иными словами, «проситель» фактически делал сравнение с действием закона, «не могущим иметь обратной силы». Однако эти доводы были признаны необоснованными, в частности, в силу того, что выдача разрешения на открытие торгово-промышленного заведения «не устраняет возможности предъявления в будущем требований, чтобы помещения таких заведений удовлетворяли санитарным условиям». Таким образом, в удовлетворении ходатайства было отказано³³².

Переходя к финансовым аспектам деятельности органов городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга, следует отметить, что в период действия Городового положения 1892 г. продолжился существенный рост столичных бюджетов. Так, совокупная сумма доходов петербургской городской казны за 10-летие с 1891 по 1900 гг., составила 126 854 988 руб., расходов — 124 966 754 руб. По сравнению с предыдущим десятилетием (1881–1890 гг.), данные показатели выросли по-

³³¹ Известия С.-Петербургской Городской Думы. Т. 135. 1899. Июль-Сентябрь. С. 764.

³³² ЦГА Москвы. Ф. 46. Оп. 6. Д. 20. Л. 1–4.

чти вдвое³³³. В свою очередь, в Москве, где действие Закона 1892 г. было более продолжительным, в 1893 г. доходы составляли 8 478 447 руб., а расходы — 8 963 232 руб. По состоянию на 1913 г. эти показатели увеличились до 48 958 561 руб. и 50 737 532 руб. соответственно (в обоих случаях суммы выросли более чем в 5,5 раз)³³⁴.

Важными доходными статьями по-прежнему были оценочный сбор с недвижимых имуществ, а также сбор с торговли и промыслов. Так, доля первого в общей сумме городских доходов Москвы в 1896 г. составляла 34,7%, а второго — 25,7%. В совокупности обложение указанными сборами приносило городской казне более 60% всех доходов. В то же время в последующие годы происходит заметное снижение соответствующих показателей. В 1901 г. оценочный сбор с недвижимых имуществ приносил городскому бюджету 28,5% доходов, а сбор с торговли и промыслов — 15,8%. В 1903 г. доля данных доходов снизилась до 26,4 и 12,9% соответственно³³⁵.

В условиях муниципализации городских предприятий и повышения объемов бюджетных поступлений от их функционирования подобные тенденции имели место и в Санкт-Петербурге, где в 1890-х гг. доходы от деятельности таких предприятий, а также от использования городского имущества составляли уже 1/3. К примеру, доходная часть петербургского бюджета существенно пополнялась благодаря эксплуатации городского водопровода, телефона, освещения, скотобоен³³⁶.

В 1909 г. соответствующие доходные статьи в Москве и Санкт-Петербурге обеспечивали поступление в бюджет уже почти половину всех доходов³³⁷.

Процесс муниципализации городских предприятий подразумевал создание

³³³ См.: Никольский В. А. Обзор деятельности С.-Петербургского Городского общественного управления за десятилетие 1891–1900 г. СПб., 1902. С. 26.

³³⁴ Подсчитано по: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3; Самоцветова О. В. Московское городское общественное управление в конце XIX — начале XX века: финансы и бюджет: дис. ... канд. ист. наук. М., 2010. С. 228, 247.

³³⁵ Подсчитано по: Отчет о движении сумм города Москвы за 1896 год. М., 1897. С. 8, 9, 12–20; Отчет о движении сумм города Москвы за 1901 год. М., 1902. Прилож. 28-Б; Отчет о движении сумм города Москвы за 1903 год. М., 1904. С. 694, 695.

³³⁶ См.: Семенов Д. Д. Указ. соч. С. 33.

³³⁷ См.: Щегло Л. Городские Думы прежде и теперь. Пг., 1917. С. 5.

городами собственных доходных предприятий, создававшихся на средства от облигационных займов. При этом структуры городского самоуправления постепенно отказывались от концессионного способа развития отдельных отраслей городского хозяйства (при таком способе предприятия были в частных руках концессионеров, а города получали лишь незначительный процент от их прибыли)³³⁸. Так, в рассматриваемый период Москвой выпускались облигационные займы для покрытия таких расходных обязательств, как образование основного капитала городского ломбарда; устройство учебных заведений; постройка казарм для размещения отдельных родов войск; расширение сети городского водопровода³³⁹.

В начале XX столетия крупный заем был осуществлен городским самоуправлением Санкт-Петербурга. Его сумма составляла 30 000 000 руб., а средства предназначались для решения различных вопросов городского хозяйства, в частности, на модернизацию городских боен было выделено 1 692 000 руб.³⁴⁰

Подобная практика имела место и в ряде других городов Российской империи³⁴¹.

Что касается оценки недвижимой собственности для взимания оценочного сбора с городских недвижимых имуществ, то, по сравнению с периодом действия Городового положения 1870 г., фонд городской недвижимости столичных городов значительно вырос. Общая сумма оценки городского недвижимого имущества Санкт-Петербурга 1900 г. составила 518 млн руб. В рамках предыдущей оценки

³³⁸ См.: Самоцветова О. В. Указ. соч. С. 34, 35.

³³⁹ См., например: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 8 декабря 1895 г. «О разрешении Московской Городской Думе заключить облигационный заем в 2 000 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 12229; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 13 декабря 1896 г. «О разрешении городу Москве выпуска облигаций на 1 450 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVI. Ч. 1. № 13512; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 18 апреля 1897 г. «О разрешении городу Москве выпуска облигационного займа в 2 700 000 рублей на покрытие расходов города по расширению сети городского водопровода» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVII. № 13980.

³⁴⁰ ЦГИА СПб. Ф. 792. Оп. 1. Д. 9342. Л. 1–1 об.

³⁴¹ См., например: Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 12 ноября 1893 г. «О разрешении городу Риге выпуска облигационного займа в 2 000 000 рублей на покрытие расходов по устройству городских сооружений и на реализацию бюджетного займа 1893 года» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIII. № 10043; Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, от 27 января 1895 г. «О разрешении городу Житомиру выпустить облигационный заем на сумму 200 000 рублей на устройство водопровода» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 11319.

эта сумма была равна 337 млн руб. Таким образом, соответствующий показатель вырос на 53,45%. Максимальное увеличение общей суммы оценки было зафиксировано по Выборгской части — 134,72%³⁴².

Существенный рост сумм оценки недвижимости имел место и в Москве. При этом если в одних частях города рост суммы дохода оцененных владений был пропорционален росту их количества, то в других темпы увеличения числа недвижимых объектов заметно уступали росту суммы их дохода. По результатам оценки 1900–1901 гг. видно, что при увеличении числа оцененных владений по Якиманской части 2-го квартала в 5,5 раз, по сравнению с 1875 г., их чистый доход вырос в 5,9 раз. В свою очередь, в 1-ом квартале Арбатской части количество владений возросло в 2,9 раза, а сумма их чистого дохода — в 5,1 раза³⁴³.

Переходя к вопросу о расходах Санкт-Петербургского и Московского бюджетов, следует подчеркнуть, что возникновение новых источников дохода подразумевало одновременно появление дополнительных издержек.

Существенные суммы выделялись на финансирование муниципализированных предприятий. Если в 1898 г. из московской казны по данной статье было ассигновано чуть менее 10% всей суммы расходов, то в 1908 г. их доля выросла до 31,1%³⁴⁴.

В отдельных случаях указанные предприятия создавали дополнительную финансовую нагрузку на городские бюджеты вследствие нарушений их штатной численности. К примеру, в середине 1910 г. ревизионная комиссия Московской думы потребовала от Городской управы представить сведения о численности служащих городских учреждений, работающих «не на основании утвержденных Думой штатов», а принятых «по произволу» Управы. Выяснилось, что в городских учреждениях и предприятиях сверх установленной штатной численности

³⁴² См.: Семенов Д. Д. Указ. соч. С. 16, 17.

³⁴³ Подсчитано по: Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1875 г.: Список владений Арбатской части. М., 1875. С. 1–11; Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1875 г.: Список владений Якиманской части. М., 1875. С. 1–7; Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1900–1901 гг. Список владений Якиманской части. М., 1902. С. 55; Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1900–1901 гг. Список владений Арбатской части. М., 1902. С. 27.

³⁴⁴ См.: Самоцветова О. В. Указ. соч. С. 247.

был 121 служащий, а 55 лиц незаконно совмещали две и более должности³⁴⁵. Незадолго до этого, в отчете думской комиссии по ревизии деятельности Московской городской управы за 1909 г. было указано на перерасходы, обусловленные такого рода нарушениями³⁴⁶.

Другой важной тенденцией, характеризовавшей состояние расходной части столичных бюджетов на данном этапе, было снижение удельного веса обязательных расходов (по содержанию полиции, тюрем, военных учреждений и т.д.). Во многом, это предопределялось тем, что рост этих расходов был значительно медленнее темпов увеличения городского бюджета. При этом доля расходов социальной направленности (на здравоохранение, народное образование, содержание ночлежных домов, приютов и иных подобных учреждений) существенно выросла³⁴⁷.

Несмотря на это, в период действия Закона 1892 г., как и после городской реформы 1870 г., столичные города по-прежнему испытывали нехватку средств на решение конкретных вопросов городского хозяйства либо на развитие каких-либо сфер городской жизни в целом, в том числе таких социально ориентированных отраслей, как образование и здравоохранение. Так, в 1900 г. было принято решение о сокращении сметы по народному образованию в Санкт-Петербурге, ввиду отсутствия денежных средств, на 145 000 руб. В результате в системе городского образования были отменены такие социально ориентированные меры, как предоставление завтрака для бедных учеников в школах и выплата пособий беднейшим ученикам³⁴⁸.

Кроме того, Москва и Санкт-Петербург, испытывали трудности в создании эффективной системы медицинского обслуживания. Существовавшие учреждения здравоохранения не были адекватны имевшемуся спросу. Критики муници-

³⁴⁵ Русское слово. № 203. 3 сентября 1910 г. С. 4.

³⁴⁶ Русское слово. № 225. 1 октября 1910 г. С. 6.

³⁴⁷ См.: Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. С. 3, 103, 104, 110, 119; Отчет о движении сумм города Москвы за 1896 год. М., 1897. С. 8, 9, 12–20; Отчет о движении сумм города Москвы за 1901 год. М., 1902. Прилож. 28-Б; Отчет о движении сумм города Москвы за 1903 год. М., 1904. С. 694, 695; Самоцветова О. В. Указ. соч. С. 247, 248; Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 88.

³⁴⁸ Московский листок. 4 октября 1900 г. № 277. С. 2.

пальных мер в данной сфере указывали, что в 1890-х гг. смертность населения городских окраин была существенно выше, чем в центральных районах³⁴⁹.

Несмотря на финансовые проблемы, начало XX в. ознаменовалось заметным подъемом городского хозяйства Москвы и Санкт-Петербурга. Результатом многолетней работы Московской и Санкт-Петербургской городских дум было создание достаточно обширной сети городских предприятий в соответствующих городах: хлебзаводы, ломбарды, электрический трамвай, водопровод, телефон и др. При этом развитие указанных предприятий осуществлялось не путем повышения тарифов, а за счет увеличения общей численности данных хозяйствующих субъектов, либо расширения уже существующих имущественных комплексов. В 1913 г. чистая прибыль Москвы от трамвая, водопровода и скотобойни достигла около 5 000 000 руб. В Санкт-Петербурге в 1914 г. такие предприятия обеспечили поступление в городскую казну примерно 12 000 000 руб.³⁵⁰ При этом в отношении Санкт-Петербурга в 1903 г. был принят новый законодательный акт о городском самоуправлении.

К сожалению, темпы развития городского хозяйства Москвы и Санкт-Петербурга были существенно снижены вследствие событий Первой мировой войны. Средства стали перераспределяться на оказание медицинской помощи раненым военным и обеспечение населения продовольствием. На данном этапе городские органы самоуправления активизировали свою деятельность в сфере устройства больниц для раненных, обеспечения их продовольствием, организации курсов для подготовки медицинского персонала.

Несомненно, столичные города выделяли для решения соответствующих задач значительные объемы бюджетных средств.

Вместе с тем эти средства компенсировались Государственным казначейством. Так, Петроградское общественное управление получило в качестве компенсации затрат на устройство лазаретов в ноябре 1914 г. 3 000 000 руб., в февра-

³⁴⁹ Brower D. R. *The Russian City between Tradition and Modernity, 1850–1900*. Los Angeles, 1990. P. 135.

³⁵⁰ См.: Щегло Л. Указ. соч. С. 5.

ле 1915 г. — 2 500 000 руб., в мае 1915 г. — 3 000 000 руб.³⁵¹

В конце марта 1915 г. Петроградская городская дума приступила к формированию особого, не предусмотренного Городовым положением 1903 г., Городского продовольственного комитета с исполнительным бюро при нем. С конца мая специальные отделы комитета начали осуществлять закупку мяса, рыбы, муки и других продуктов. Предпринимались меры по распределению и продаже продовольствия³⁵².

В Москве городское общественное управление также сосредоточило свою деятельность на увеличении числа больничных мест, потребность в которых быстро возрастала. К 10 августа 1914 г. в городе было открыто 35 госпиталей, а к концу 1916 г. их число достигло 1075³⁵³. Другими словами, на данном этапе оказание медицинской помощи было одним из наиболее актуальных направлений деятельности органов городского самоуправления. Тем не менее, несмотря на мобилизацию многих городских ресурсов, Москва сталкивалась с проблемой дефицита больничных мест. Так, по состоянию на 13 июня 1916 г. имелось 41 250 свободных мест при 57 013 занятых, а к 27 июня свободных мест оказалось только 19 622 при 81 437 занятых. Город искал выход из сложившейся ситуации в том, что поднимал перед военным ведомством вопрос о более интенсивной эвакуации больных и раненых из Москвы³⁵⁴. Нехватка мест в больницах также частично компенсировалась тем, что раненые размещались в зданиях некоторых общественных учреждений³⁵⁵.

Необходимо подчеркнуть, что именно Москва с самого начала войны взяла на себя основную нагрузку по приему первых потоков раненых с фронта. Город был крупнейшим распределительным пунктом страны, через который проходило свыше 60% всей внутренней эвакуации. За 17 месяцев войны с ее начала и до 1 января 1916 г. через Москву прошло 1 191 169 раненых и больных. Общая сумма

³⁵¹ См.: Куликов С. В. Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917). Рязань, 2004. С. 448, 450.

³⁵² См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 273.

³⁵³ См.: Писарькова Л. Ф. Указ. соч. С. 386.

³⁵⁴ ЦГА Москвы. Ф. 16. Оп. 152. Д. 19. Л. 1.

³⁵⁵ ЦГА Москвы. Ф. 60. Оп. 9. Д. 181. Л. 2–4 об.

расходов московского городского общественного управления на помощь раненым и прочие военные нужды к 1 января 1916 г. составила 41 000 000 руб.³⁵⁶

Также следует отметить, что социально-экономическая инфраструктура Москвы и Санкт-Петербурга, так или иначе, «адаптировалась» к военным условиям, порождавшим соответствующие потребности государства. В частности, были случаи, когда открывались автомобильные магазины, которые вскоре расширялись в результате открытия фабричного производства, становясь торгово-промышленными предприятиями с несколькими тысячами работников. Их деятельность была связана не только с ремонтом машин, но и с производством запчастей, которые до этого приходилось получать из зарубежья с более внушительными финансовыми издержками³⁵⁷.

В завершение анализа изменений в организации и деятельности общественного управления столичных городов по Положению 1892 г. необходимо обратить внимание, что, как и в части, касавшейся выборов, заметная демократизация затронула деятельность городского самоуправления в период Временного правительства. 9 июня 1917 г. было принято Постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов». Спектр вопросов, которые городское общественное управление решало самостоятельно, расширился. К предметам ведения городского самоуправления было впервые отнесено составление плана города и его последующих изменений, оказание юридической помощи населению, охрана труда и устройство общественных работ, производство статистических обследований города³⁵⁸.

Рассмотрев основные вопросы организации и деятельности структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга в период действия Городового положения 1892 г., можно сделать следующие выводы.

³⁵⁶ См.: Очерк деятельности Всероссийского союза городов 1914–1915 г. М., 1916. С. 172, 174, 183.

³⁵⁷ См.: Polner T. J. Russian Local Government during the War and the Union of Zemstvos. New Haven, 1930. P. 254.

³⁵⁸ Постановление «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов» от 9 июня 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I-VIII. Пг., 1918. С. 444–447.

Исследование опыта проведения городских выборов по Городовому положению 1892 г. в Москве и Санкт-Петербурге показало, что, в отличие от северной столицы, в Москве имела место непрерывная практика деления города на избирательные участки, начавшаяся в обоих городах с избирательной кампании 1889 г. Это позволило обеспечить формирование более полного состава Московской городской думы, начиная уже с первых выборов гласных по новому закону, то время как в Санкт-Петербурге недобор гласных был намного существеннее.

Введение системы деления города на избирательные участки в Санкт-Петербурге, продиктованное постоянным недобором членов городской думы было реализовано в достаточно узких временных рамках. Иными словами, данная мера не была заранее продуманной и, отчасти, именно этим можно объяснить принципиальную разницу в подходах к формированию избирательных участков, применявшихся в столичных городах России.

В отличие от Москвы, в Санкт-Петербурге для их образования объединение полицейских частей города не производилось: они формировались в каждой из этих частей. При этом если в Москве объединение полицейских частей для образования избирательных участков предполагало определенную сбалансированность их по числу избирателей, и, как следствие — по числу избираемых гласных, то в Санкт-Петербурге количество подлежащих избранию членов Думы от каждого участка было пропорционально численности избирателей данного участка, т.е. в Санкт-Петербурге от избирательных участков с максимальной численностью электората избранию подлежало в три и более раза больше гласных, по сравнению с количеством членов Думы, которые должны были избираться от участков с минимальной численностью избирателей.

Кроме того, в отличие от Москвы, избирательные участки Санкт-Петербурга были менее сбалансированы по общей численности проживавшего на их территории населения.

По результатам проведенного историко-правового анализа московских и санкт-петербургских избирательных кампаний по Закону 1892 г. можно сформулировать несколько основных принципов организации и проведения выборов в

Москве, в которых проявляются их основные отличия от практики избрания петербургских гласных:

– непрерывность — начатая в 1889 г. практика деления города на избирательные участки была продолжена в рамках первых и всех последующих выборов по Городовому положению 1892 г., получив применение уже в отношении всего городского электората;

– сложносоставность формировавшихся избирательных участков, границы каждого из которых охватывали несколько полицейских частей города;

– сбалансированность избирательных участков как по численности электората, так и по количеству гласных, подлежащих избранию от каждого из этих участков;

– сопредельность полицейских частей, объединяемых в участки.

Таким образом, московский опыт организации и проведения городских выборов по Городовому положению 1892 г. следует признать более удачным, по сравнению с петербургским.

В то же время процент обладателей избирательного права как в Москве, так и Санкт-Петербурге был ниже средних значений этого показателя по всей России (т.е. менее 1%). Это было обусловлено:

1) более быстрыми темпами роста численности городского населения, по сравнению с увеличением числа избирателей в силу присоединения к столичным городам новых территорий и пополнения численности горожан за счет «пришлого населения», которое не могло выдерживать соответствующих цензов;

2) более жесткими требованиями по имущественному цензу для столиц.

Таким образом, опыт городских выборов Москвы и Санкт-Петербурга является одним из наиболее наглядных примеров, свидетельствующих о том, что законодательные изменения в сфере городского самоуправления конца XIX столетия вступали в явное противоречие с социально-экономическими процессами, имевшими место в крупнейших городах России.

Что касается реализации столичными органами городского самоуправления отдельных направлений деятельности, то многие тенденции функционирования

городских структур общественного управления, характерные для периода действия Закона 1870 г., были ярко выражены и в конце XIX — начале XX вв. Уровень эффективности реализации отдельных функций структур городского самоуправления по-прежнему снижался за счет серьезного дефицита бюджетных средств. Кроме того, принятие отдельных нормативных правовых актов по конкретным вопросам городского хозяйства, как и прежде выступало, скорее, следствием инициатив, исходивших не от самих органов городского самоуправления, а от должностных лиц административно-полицейской власти.

Наряду с этим соответствующими должностными лицами государства допускалось незаконное вмешательство в сферу полномочий столичных структур городского общественного управления путем издания распоряжений, противоречивших постановлениям городских дум.

В то же время, несмотря на централизацию городского общественного управления и усиление государственного надзора, были созданы условия для формирования новых и усовершенствования существовавших источников городских доходов, для развития социально-экономической инфраструктуры столичных городов в целом.

3.3. Городское самоуправление Санкт-Петербурга по Положению об общественном управлении 1903 г.

Особое социально-экономическое положение Санкт-Петербурга, его административно-политическое значение как города, имевшего столичный статус, предопределяли необходимость создания максимально эффективной модели управления городским хозяйством. Однако в условиях наибольшей численности населения среди всех городов России и существенного усложнения системы городского хозяйства опыт функционирования структур Санкт-петербургского общественного управления, созданных на основании Городового положения 1892 г., не мог рассматриваться в качестве «эталонной практики» в сфере городского са-

моуправления, которая служила бы образцом, к которому следовало стремиться всем остальным городским поселениям Российской империи.

Как отмечалось выше, среди наиболее острых проблем выделялись: слишком низкий процент избирателей (меньше среднего показателя по всей России); пассивность гласных Городской думы, их безынициативность при подготовке конкретных думских постановлений (многие постановления принимались по инициативе градоначальника); неудовлетворительное состояние отдельных отраслей городского хозяйства на фоне нехватки бюджетных средств при возрастающем спросе в соответствующих сферах; незаконное вмешательство представителей административно-полицейской власти в сферу компетенции городского самоуправления.

Вопрос о пересмотре законодательных основ городского самоуправления в отношении Санкт-Петербурга был поднят на высшем государственном уровне уже после весенней избирательной кампании 1897 г.

Проблемы подготовки петербургской городской реформы 1903 г. подробно освещены в монографии В. А. Нардовой, В. М. Кручковской, А. П. Купайгородской и др. — «Петербургская городская дума 1846–1918»³⁵⁹.

Положение об общественном управлении г. Санкт-Петербурга, ставшее нормативным выражением соответствующего преобразования, было принято в 1903 г.³⁶⁰

Несмотря на ряд изменений в сфере организации и деятельности санкт-петербургского самоуправления, последовавших в результате реформы, концептуальные основы Закона 1903 г. не вышли за рамки Городового положения 1892 г.³⁶¹

К наиболее заметным итогам данного преобразования относится пересмотр столичной избирательной системы. В соответствии со статьей 17 Положения 1903 г. к выборам была допущена наиболее состоятельная категория квартирона-

³⁵⁹ См.: Нардова В. А. и др. Указ. соч. С. 121–147.

³⁶⁰ См.: Положение об общественном управлении города С.-Петербурга от 8 июня 1903 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXIII. Ч. 1. № 23101.

³⁶¹ См.: Вайтенс А. Г. Роль Городовых положений 1870 и 1892 годов в развитии градорегулирования в Петербурге-Петрограде // Вестник гражданских инженеров. 2008. № 4. С. 6.

нимателей, представленная лицами, которые платили государственный квартирный налог в течение не менее одного года в сумме от 33 руб. ежегодно.

Для производства выборов ст. 27 предусматривалась двухразрядная избирательная система, при которой избиратели включались в список в том порядке, в каком следовали друг за другом по размерам сумм причитавшихся с каждого из них сборов. В первый разряд входили горожане, платившие наибольшие суммы сборов, составлявшие 1/3 от общего их объема. Данная электоральная группа избирала 1/3 думского состава (54 гласных из 162 — в соответствии со статьей 47). Во второй разряд попадали все остальные обладатели активного избирательного права, от волеизъявления которых зависело формирование оставшихся 2/3 от общей численности гласных. При этом голосование по 2-му разряду предполагало деление городской территории на участки по числу и границам, соответствовавшим ее делению на полицейские части. Численность гласных, подлежащих избранию от каждого участка, определялась Управой, исходя из общей суммы сборов в пределах его границ.

Следует отметить, что введение двухразрядной системы городских выборов было направлено на то, чтобы, по возможности, ослабить влияние в избирательных собраниях со стороны квартирнанимателей, включавшихся во 2-ой разряд.

В соответствии со ст. 37 Положения 1903 г. был изменен способ голосования. Вместо использовавшихся ранее избирательных шаров, предусматривались избирательные записки, порядок применения которых был установлен Инструкцией Санкт-Петербургской городской Управе о порядке производства в 1903 году выборов городских гласных³⁶². Статьей 23 Инструкции было установлено, что избирательная записка представляет собой «полулист чистой белой бумаги обыкновенного формата, на котором, кроме имен предлагаемых в гласные лиц, с необходимыми о них сведениями», указанными ст. 27 Инструкции, «не должно быть никаких отметок, знаков, а равно исправлений, подчисток и т.п. ни на лицевой, ни на оборотной стороне». Записки, не отвечавшие данным требованиям, признавались

³⁶² Инструкция с.-петербургской городской Управе о порядке производства в 1903 году выборов городских гласных по Положению об общественном Управлении города С.-Петербурга, утвержденная Министром Внутренних Дел 6-го августа 1903 г. СПб., 1903.

недействительными.

Круг кандидатов, за которых могли голосовать избиратели 2-го разряда, в отличие от лиц, избравшихся представителями 1-го разряда, был ограничен территорией соответствующего участка (статьи 24, 26 Инструкции). В результате горожане 1-го разряда могли указать в записке до 54 лиц, а 2-го разряда — не более того числа кандидатов, которое должно было избираться в пределах участка.

На основании ст. 27 Инструкции избиратель четким почерком вписывал в избирательную записку звания, имена, отчества и фамилии кандидатов, указывая напротив каждого лица его номер по общему избирательному списку и, по возможности, место его жительства.

На первых выборах, состоявшихся в 1903 г., общая численность электората составила 12267 человек³⁶³. Если рассчитать их долю по отношению к общей численности петербургского населения, равной в соответствии с результатами переписи 1900 г. 1 440 613 человек, то эта доля составляла лишь 0,85%, что было чуть выше, чем значение этого показателя в 1890-х гг.

К концу периода действия Положения 1903 г., на выборах 1916 г., в состав избирателей было включено 20863 физических лица и 965 учреждений (всего — 21828 лиц), что едва превышало 1% от общей численности столичного населения³⁶⁴.

Переходя к вопросу об организационно-правовых основах деятельности соответствующих органов, следует отметить, что наряду с гласными, общая численность которых составляла 162 человека, участие в заседаниях Думы с правом голоса могли принимать:

- 1) лица, которым «с Высочайшего соизволения» по ходатайству Думы было присвоено звание почетного гражданина города Санкт-Петербурга;
- 2) Председатель Санкт-Петербургской уездной земской управы.

³⁶³ См.: Общий список Санкт-Петербургских городских избирателей, составленный на основании высочайше утвержденного 8-го Городового положения, к выборам в гласные Городской думы на шестилетие 1904–1910 гг. Б.и. СПб., 1903. С. 1–109, 1–81.

³⁶⁴ См.: Быстрова М. Н., Яренгина В. П. Политическая борьба в ходе избирательной кампании 1916 г. по выборам в Петроградскую городскую думу // Власть. 2009. № 9. С. 128.

Срок полномочий гласных городской думы Санкт-Петербурга по новому Закону составлял 6 лет. При этом согласно ст. 28 половина думского состава должна была обновляться посредством проведения городских выборов каждые три года. Таким образом, с одной стороны, деятельность столичной Думы становилась более стабильной, а с другой, была обеспечена достаточная ротация корпуса петербургских гласных.

Также следует обратить внимание, что для получения пассивного избирательного права был введен образовательный ценз, в соответствии с которым обязательным условием было окончание учебного заведения не ниже городского училища по Положению от 31 мая 1872 г.³⁶⁵

Еще одним важным изменением стало ослабление полномочий городского головы, который в результате реформы сохранил статус председателя Управы, но утратил полномочия по руководству заседаниями Думы. Статьей 49 Положения 1903 г. было установлено, что в качестве председателя Думы выступало особое лицо, избиравшееся ежегодно в январе из числа гласных. Такой же порядок избрания предусматривался для заместителя данного лица.

Правовой статус Санкт-Петербургской городской управы на данном этапе определялся не только нормами Закона 1903 г., но и положениями раздела III Инструкции Санкт-Петербургскому Городскому Голове, Товарищу Головы и Городской Управе, утвержденной Санкт-Петербургской городской думой 15 апреля 1909 г.³⁶⁶

Указанная Инструкция закрепляла достаточно четкое разделение полномочий Управы на несколько групп. Каждый член Управы должен был осуществлять руководство деятельностью одного или нескольких, возглавляемых им отделений Управы, исходя из такого деления. Так, согласно § 41 Инструкции к предметам, касавшимся «всех частей управления», относились «наблюдение» за исполнением

³⁶⁵ См.: Высочайше утвержденные Положения: I) О городских училищах и II) О Учительских Институтах от 31 мая 1872 г. // ПСЗРИ II. Т. XLVII. № 50909.

³⁶⁶ См.: Инструкция С.-Петербургскому Городскому Голове, Товарищу Головы и Городской Управе (утверждена С.-Петербургской Городской Думой 15 апреля 1909 г.). СПб. : Городская Типография, б.г.

поручений подведомственными лицами, за ходом реализации постановлений Думы, сбор и предоставление в установленном порядке сведений, относящихся к компетенции соответствующих подразделений Управы, и др.

Среди предметов ведения распорядительной части на основании § 42 Инструкции выделялись: ведение послужных списков лиц, находившихся на службе в Управе; вопросы выдачи им содержания; «отвод квартир войскам, временно пребывающим в столицу»; исполнение постановлений Управы об устройстве «народных увеселений, гуляний», временных уличных ярмарок (вербной, пасхальной и т.п.).

В качестве иных функциональных блоков Инструкцией предусматривались городские доходы, расходы, бухгалтерия и казначейство, техническая и землемерная части и др.

Несмотря на реформирование системы Санкт-Петербургского городского самоуправления в начале XX в., повлекшее за собой привлечение к управлению городским хозяйством более грамотных и образованных лиц (за счет предоставления права голоса квартиронанимателям и введения образовательного ценза для кандидатов в гласные), многие существовавшие до этого проблемы, связанные с практической деятельностью соответствующих органов, не были устранены.

Даже в условиях существенного развития системы городских предприятий, приносивших столице все более внушительные объемы бюджетных поступлений, город нередко испытывал нехватку денежных средств.

В отдельных случаях издержки превышали доходную часть городской казны на сумму свыше 1 000 000 руб., как это было, например, в 1907 г.³⁶⁷

Интенсивный рост Санкт-Петербурга и значительное увеличение объема задач, возлагавшихся на органы общественного управления, предопределяли неспособность полноценного обеспечения интересов и потребностей горожан со стороны данных структур.

По масштабам комплекса городского хозяйства столица России была сопо-

³⁶⁷ См.: Приложение к всеподданейшему отчету по С.-Петербургскому градоначальству за 1907 год. СПб., 1908. Табл. XXVI, XXVII.

ставима с целой губернией, а ее части — с уездами. Исходя из этого, становилось очевидно, что функционирования органов самоуправления исключительно на общегородском уровне было недостаточно для эффективного решения тех или иных вопросов местного значения. Иными словами, ряд полномочий было бы целесообразно передать специализированным структурам, которые, выступая в качестве территориальных учреждений общегородских органов самоуправления в пределах одной или нескольких полицейских частей, могли бы успешнее справляться с проблемами развития и благоустройства соответствующей территории. Однако данная мера так и осталась нереализованной.

Вместе с тем в период действия Положения 1903 г. в Санкт-Петербурге была создана система так называемых обществ обывателей и избирателей, действовавших в границах полицейских частей города. Основная цель их функционирования сводилась к благоустройству данной территориальной единицы и установлению более тесных контактов их членов между собой для согласования кандидатур гласных при выборах в Думу. При этом практика формирования таких организаций на данном этапе существовала и в других городских поселениях Российской империи.

Санкт-Петербургские общества, отчасти, способствовали воплощению идеи о переводе отдельных вопросов городского хозяйства из плоскости общегородского самоуправления на уровень соответствующих внутригородских территориальных образований. В то же время они не являлись органами городского самоуправления, а выступали в качестве добровольных инициативных объединений горожан.

Так, § 1 Устава общества обывателей и избирателей Литейной части³⁶⁸ предусматривалось, что членами общества могли быть: 1) обыватели Литейной части, вне зависимости от пола; 2) лица, хотя и не проживавшие в районе Литейной части, но имевшие право по имущественному цензу быть городскими избирателями по соответствующей территории.

Годовой членский взнос согласно § 2 составлял 1 руб. На основании § 6 достижение вышеуказанной цели по местному благоустройству и обеспечению бо-

³⁶⁸ См.: Устав общества обывателей и избирателей Литейной части. СПб., 1908.

лее сознательного избрания гласных Думы обеспечивалось за счет знакомства членов общества между собой, всестороннего ознакомления горожан с сущностью городского хозяйства, а также путем живого обмена мнениями между гласными Думы от Литейной части, их избирателями и обывателями. При этом в соответствии с § 7 на обсуждение могли выноситься только вопросы, подлежащие ведению Санкт-Петербургской городской думы в законодательных рамках Положения 1903 г.

Следует отметить, что главная особенность организации обществ обывателей и избирателей состояла в учете интересов всего населения, проживавшего в пределах конкретной полицейской части, а не только лиц, имевших право участия в городских выборах.

На практике общества получили возможность непосредственного влияния на состав Городской думы, так как их деятельность была связана в том числе с непосредственной подготовкой к выборам. Ими фактически выдвигались согласованные кандидатуры для избрания в качестве гласных и осуществлялось информирование местных жителей по всем вопросам, связанным с голосованием³⁶⁹.

Несомненно, возраставшая активность обществ вызвала серьезное недовольство со стороны государства, не желавшего мириться с тем, что на состав городских дум могли влиять лица, по закону не имевшие права голоса. Исходя из этого, во второй половине 1910 г. общества избирателей и обывателей были повсеместно закрыты³⁷⁰.

Обобщая результаты историко-правового анализа организации Санкт-Петербургского городского самоуправления по Положению об общественном управлении 1903 г., необходимо отметить следующее.

В условиях сохранения юридической силы Городового положения 1892 г. в отношении всех остальных городов России, включая Москву, Санкт-Петербург снова, как и в период с 1846 по 1870 гг., получил систему городского самоуправ-

³⁶⁹ См.: Отчет по Обществу обывателей и избирателей Рождественской части. СПб., 1910. С. 20.

³⁷⁰ См.: Толочко А. П. К истории организационной деятельности либералов в Сибири в 1907–1914 гг. // Вестник Томского государственного университета. История. 2012. № 4 (20). С. 133–137. С. 135.

ления, основанную исключительно на партикулярных законодательных началах, т.е. урегулированную специальным нормативным актом, принятым на высшем государственном уровне и действующим исключительно на соответствующей территории. Следовательно, в начале XX в. санкт-петербургская практика функционирования органов общественного управления на основе таких нормативных актов была существенно расширена.

Таким образом, во второй половине XIX — начале XX вв. Санкт-Петербург имел более богатый опыт применения на общегосударственном уровне партикулярного подхода к правовому регулированию городского самоуправления, по сравнению с Москвой.

В то же время, несмотря на ряд позитивных изменений в организации и деятельности структур общественного управления Санкт-Петербурга, основные недостатки соответствующей системы городского самоуправления в период действия Закона 1903 г. не были устранены. Очень низкий процент городских избирателей с учетом масштабов столицы, а также недостаточная эффективность управления городским хозяйством, связанная с неспособностью органов городского самоуправления обеспечить в полной мере потребности и интересы городского населения на фоне интенсивного роста Санкт-Петербурга, следует рассматривать в качестве главных индикаторов того, что данное преобразование не оправдало ожиданий широких общественных масс. Доля избирателей на последних по Положению 1903 г. выборах лишь сравнялась со средним значением данного показателя по России.

Нараставшее недовольство горожан привело, в частности, к созданию обществ обывателей и избирателей, институт которых позволил привлечь к управлению городским хозяйством максимально широкие слои населения, так как круг участников таких учреждений не ограничивался представителями столичного электората. Вместе с тем опыт деятельности данных обществ был совсем непродолжительным, так как государство не желало давать возможность влиять на принятие решений по вопросам городской жизни лицам, лишенным права голоса на основании закона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенное исследование позволяет сделать следующие основные выводы.

Для городских реформ середины XIX — начала XX вв. характерна преемственность по отношению к реформаторскому курсу в сфере управления городским хозяйством, реализованному в конце XVIII столетия при Екатерине II, когда городское управление получило свойства особой системы общественного управления, ориентированной на решение вопросов городского значения, независимо от общих потребностей уезда или иной, более крупной административно-территориальной единицы.

Кроме того, без накопления обширного опыта функционирования городских выборных органов самоуправления во второй половине XIX в. в условиях существовавшей российской государственности было невозможно введение соответствующих общероссийских демократических институтов в начале XX столетия (в виде избираемой населением Государственной думы).

В середине XIX — начале XX вв. в отношении городского общественного управления России государством создавались правовые нормы, закреплявшие как общероссийские, так и партикулярные, т.е. регионально ориентированные начала городского самоуправления. Исходя из этого, предлагается выделять три вектора правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, сложившихся на общегосударственном уровне в данный период:

- установление единых правовых норм в отношении всех городских поселений;
- регулирование самоуправления на территории отдельных групп городов, исходя из их административно-политического статуса, социально-экономических, географических, национальных и иных местных особенностей;
- законодательное закрепление особых норм в сфере городского самоуправления для конкретных городских поселений.

При этом строение городского самоуправления как Москвы, так и Санкт-Петербурга испытывало одновременное влияние всех трех указанных векторов. Так, общероссийской модели самоуправления городских поселений, столичные города соответствовали с точки зрения деления системы самоуправления на городскую думу и управу, применения трехразрядной пропорциональной избирательной системы и иных параметров. В части влияния норм, касавшихся определенных групп городов, Москва и Санкт-Петербург, к примеру, подчинялись требованию о наличии в столичных городах должности товарища городского головы, являвшегося по совместительству членом управы. Примером же норм, действовавших исключительно в отношении Москвы либо Санкт-Петербурга, может служить положение ст. 6 Правил 1872 г. о том, что Московская дума состояла из 180 гласных, а Петербургская — из 252. Тем самым столичные города получили максимальную численность думского состава. Данная законодательная мера была обусловлена крупным масштабом этих городов, их столичным статусом и большой численностью проживавшего на их территориях населения, что требовало более широкого представительства в думе.

В то же время среди столичных городов России именно Санкт-Петербург имел более обширный опыт функционирования системы городского самоуправления, основанной исключительно на партикулярных законодательных принципах, т.е. урегулированной специальным нормативным актом, принятым на высшем государственном уровне и действующим только в отношении территории соответствующего городского поселения. Это было обусловлено более поздним введением всеобщего самоуправления в Москве по Положению 1862 г. — за 8 лет до общероссийской городской реформы 1870 г. (соответствующий петербургский Акт 1846 г. был принят на 16 лет раньше), а также принятием Положения об общественном управлении г. Санкт-Петербурга 1903 г. при сохранении юридической силы Городового положения 1892 г. в отношении остальных городов России, включая Москву.

С другой стороны, несмотря на более позднее, по сравнению с Санкт-Петербургом, введение всеобщего самоуправления в Москве, становление

данного института было не результатом осуществления государственной воли, как это имело место в Санкт-Петербурге, а итогом проявления инициативы местного населения. Следовательно, процесс формирования московской системы общественного управления данного периода можно рассматривать в качестве особого, нетипичного для российской государственности того времени пути зарождения местного самоуправления.

В рамках сформировавшейся во второй половине XIX в. системы городского самоуправления применительно как к активному, так и пассивному избирательному праву, в зависимости от имущественного ценза, можно выделить следующие их разновидности:

- 1) возникавшее на основе уплаты оценочного сбора с городского недвижимого имущества;
- 2) предоставлявшееся вследствие уплаты торгово-промышленного сбора;
- 3) смешанное, предполагавшее предоставление права избрания гласных либо быть избранным в качестве гласного при наличии одновременно двух указанных условий.

Анализ избирательной явки в Москве и Санкт-Петербурге показал, что, исходя из предложенной классификации, наиболее благоприятной почвой для высокой избирательной активности горожан служило смешанное избирательное право, олицетворявшее максимально прочные социально-экономические связи избирателей с городом и, как следствие, их более высокую заинтересованность в эффективном управлении городским хозяйством. Доминирование в Санкт-Петербурге этой электоральной категории обуславливало более высокую явку избирателей в период действия Закона 1870 г., по сравнению с Москвой.

В то же время сравнительно-правовой анализ избирательных систем Москвы и Санкт-Петербурга по Городовому положению 1892 г. показал, что опыт организации и проведения московских избирательных кампаний в этот период следует считать более успешным. Деление территории Москвы на избирательные участки, в отличие от Санкт-Петербурга, было введено уже на первых выборах. Как результат — избиратели были лучше знакомы с баллотируемыми лицами и друг с другом,

могли согласовать кандидатуры и сделать более осознанный выбор. Поэтому в Санкт-Петербурге, где вплоть до повторного голосования в 1897 г. выборы проходили в едином избирательном собрании, недобор гласных был намного существеннее.

При этом в период действия Закона 1892 г. специфика деления города на избирательные участки в Москве существенно отличалась от системы формирования таких участков на повторных выборах в Санкт-Петербурге в 1897 г.

Исходя из этого, можно сформулировать следующие основные принципы создания московских участков, которые не были характерны для Санкт-петербургской модели:

– сложносоставность формировавшихся избирательных участков, границы каждого из которых охватывали несколько граничивших друг с другом полицейских частей города (в Санкт-Петербурге границы каждого участка совпадали с территорией одной конкретной полицейской части города);

– сбалансированность избирательных участков как по численности электората, так и по количеству гласных, подлежавших избранию от каждого из этих участков (в Санкт-Петербурге число гласных, избравшихся от каждого участка, было пропорционально численности избирателей, проживавших на его территории).

Наряду с трудностями в организации и проведении выборов гласных, серьезной проблемой общественного управления Москвы и Санкт-Петербурга было отсутствие на протяжении длительного периода полноценной, принятой на уровне городского самоуправления, нормативной правовой базы о порядке функционирования соответствующих органов. Так, в Санкт-Петербурге в 1876 г. был принят нормативный документ о порядке работы Думы, но вплоть до 1895 г. отсутствовала инструкция Городской управы. В свою очередь, в Москве правовой статус как Думы, так и Управы не был урегулирован на уровне городского самоуправления в течение более 15 лет после городской реформы 1870 г.

Исследование становления и развития организационно-правовых основ деятельности структур общественного управления крупнейших городов России, включая Москву и Санкт-Петербург, показало, что правовое регулирование по-

рядка функционирования городских дум и управ путем принятия соответствующих нормативных правовых актов на уровне городского самоуправления не было упорядочено законом, и, как следствие, имело бессистемный, хаотичный характер: указанные акты отличались друг от друга по таким параметрам, как форма, время принятия (с разницей в 10 лет и более), объем, а также перечень урегулированных ими вопросов.

В качестве другой серьезной проблемы функционирования структур городского самоуправления столичных городов следует рассматривать наличие нормативных предпосылок для принятия нелегитимных решений в ходе заседаний городских дум. В 1870-х — начале 1890-х гг. их собрания считались правомочными при наличии лишь $1/5$ от общего числа гласных (по Городовому положению 1892 г. — $1/3$), а для принятия решений по ряду наиболее важных вопросов требовалось присутствие не менее половины думского состава. При этом решения принимались соответственно простым большинством и $2/3$ голосов от общего числа присутствующих членов думы.

В то же время в силу четного числа гласных, даже установление усиленного, 50%-ого кворума не могло быть гарантией легитимности принимавшихся решений, так как вторая часть гласных составляла также 50%, т.е. была тождественна нормативно закрепленному кворуму.

В современных условиях правомочность заседаний представительных органов местного самоуправления определяется на законодательном уровне аналогичным образом, в связи с чем видится целесообразным пересмотреть норму пункта 1 части 1 статьи 35 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусмотрев требование об обязательности присутствия более половины от общего числа избранных депутатов.

Среди иных рекомендаций, которые могли бы быть реализованы на современном этапе с учетом рассмотренного историко-правового опыта организации и деятельности структур городского самоуправления Москвы и Санкт-Петербурга, можно выделить следующее:

- расширить практику общегосударственного законодательного регулирования местного самоуправления в городах федерального значения, основанную на партикулярных началах, с учетом соответствующей региональной специфики;
- уделять большее внимание историко-правовым и сравнительно-правовым аспектам городского самоуправления Москвы, Санкт-Петербурга и иных крупнейших городов России в научно-образовательной сфере;
- продолжить поиск наиболее оптимальной модели городского управления в условиях городов федерального значения как крупнейших городских агломераций с целью обеспечения определенного баланса между сохранением единства городского хозяйства, гарантией которого выступает наличие на общегородском уровне структур региональной государственной власти, и соблюдением прав горожан в сфере местного самоуправления.

Что касается перспектив дальнейшего исследования темы диссертационной работы, то оно может осуществляться по таким основным направлениям, как: проблемы правотворчества органов городского самоуправления; историко-правовые аспекты состояния городских бюджетов; организационно-правовые основы взаимоотношений структур общественного управления городов с органами земского самоуправления; правовое регулирование участия в городских выборах юридических лиц; правовой статус городских предприятий.

Использованные источники и литература

Нормативные правовые акты

1. Именной указ от 30 января 1699 г. «Об учреждении Бурмистрской Палаты для ведомства всяких расправных дел между Гостями и посадскими людьми, для управления казенными сборами и градскими повинностями, и об исключении Гостей и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // Полное собрание законов Российской Империи (далее — ПСЗРИ). Собр. I. Т. III. № 1674.

2. Именной указ от 30 января 1699 г. «Об учреждении в городах Земских Изб для ведомства всяких расправных дел между посадскими и торговыми людьми, для управления казенными с них сборами и градскими повинностями и об исключении торговых и посадских людей из ведомства Воевод и Приказов» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. III. № 1675.

3. «Учреждения для управления губернией Всероссийской империи» от 7 ноября 1775 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XX. № 14392.

4. Грамота на права, вольности и преимущества благородного Российского Дворянства от 21 апреля 1785 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXII. № 16187.

5. Грамота на права и выгоды городам Российской империи от 21 апреля 1785 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXII. № 16188.

6. Устав столичного города Петербурга от 12 сентября 1798 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXV. № 18663.

7. Устав столичного города Москвы от 17 января 1799 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXV. № 18822.

8. Именной указ от 4 сентября 1800 г. «О бытии всем Магистратам и Ратушам уездных городов Санкт-петербургской и Московской Губерний под апелляциею Ратгаузов, в столицах состоящих, и об учреждении во всех Губернских городах, вместо Магистратов, Ратгаузов. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVI. № 19543.

9. Именной указ от 19 января 1802 г. «Об учреждении в С.-Петербурге

Комитета для уравнивания городских повинностей» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20116.

10. Именной указ от 12 февраля 1802 г. «О восстановлении разных присутственных мест и о штатном положении Санкт-Петербургской и Московской губерний» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20143.

11. Именной указ, данный учрежденному в Москве Комитету для уравнивания городских повинностей, от 19 марта 1802 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXVII. № 20190.

12. Именной указ, данный Московскому Военному Генерал-Губернатору «О учреждении Комитета для рассмотрения доходов и расходов Московской Градской Думы и долгов оной», от 16 октября 1820 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXXVII. № 28439.

13. Выписка из Положения о доходах и расходах Московской Столицы, состоявшегося по мнению Государственного Совета, Высочайше утвержденному, от 13 апреля 1823 г. // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XXXVIII. № 29423.

14. Сенатский указ от 29 октября 1825 г. «Об учреждении особого Комитета для изыскания способов к улучшению состояния городов» // ПСЗРИ. Собр. I. Т. XL. № 30567.

15. Сенатский указ от 3 октября 1831 г. «О поверке ежегодных отчетов о городских доходах и расходах, чрез особых Депутатов от граждан» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. VI. Отд. 2. № 4847.

16. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, опубликованное 9 апреля 1836 г. «О новых сборах для приращения городских доходов Московской столицы», от 4 марта 1836 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XI. № 8942.

17. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, опубликованное 7 мая 1841 г. «Об учреждении в С.-Петербурге нового заведения под названием кафе-ресторан» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XVI. Ч. 1. № 14447.

18. Именной указ от 13 марта 1844 г. «О дозволении жителям г. Москвы строить тротуары из Путиловской плиты» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XIX. Ч. 1. № 17715.

19. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 14 ноября 1844 г. «О помещении в Москве харчевен в нижних этажах» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XIX. Ч. 1. № 18432.

20. Именной указ от 22 января 1845 г. «О способе перевозки чрез мосты в С.-Петербурге артиллерийских орудий соответственно их тягости» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XX. Ч. 1. № 18653.

21. Именной указ от 22 апреля 1845 г. «О дозволении жителям г. Москвы употреблять на устройство тротуаров однородный с Татаровским и Лыткаринским камень» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XX. Ч. 2. № 17833а.

22. Именной указ от 13 февраля 1846 г. «О новом положении о общественном управлении С.-Петербурга» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXI. Ч. 1. № 19721.

23. Именной указ от 30 марта 1847 г. «О назначении в Москве с владельцев лавок на содержание пожарной команды особого сбора» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXII. Ч. 1. № 21044.

24. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 21 мая 1851 г. «О обложении денежным сбором владельцев домов и земель в Москве, на содержание и ремонтирование шоссе» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVI. Ч. 1. № 25224.

25. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 13 октября 1853 г. «О предоставлении Министру Внутренних Дел назначать небольшие денежные пособия городским жителям, пострадавшим от пожаров» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXVIII. Ч. 1. № 27606.

26. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 27 июля 1854 г. «О порядке назначения денежных из казны пособий в частных пожарных случаях» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXIX. Ч. 1. № 28445.

27. Устав о городском и сельском хозяйстве // СЗРИ. Т. XII. Ч. II. — СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. — 591 с.

28. Устав Пожарный // СЗРИ. Т. XII. Ч. I. — СПб. : Тип. Второго Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. — 664 с.

29. Устав Строительный // СЗРИ. Т. XII. Ч. I. — СПб. : Тип. Второго От-

деления Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1857. — 664 с.

30. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета, от 16 мая 1860 г. «О порядке разрешения открывать в городах кофе-ресторанты» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 1. № 35798.

31. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 7 ноября 1860 г. «О введении во всех городах штрафа за бродящий по улицам скот» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 2. № 36292.

32. Сенатский указ от 23 ноября 1860 г. «О порядке заготовления и свидетельствования принадлежностей пожарного обоза в городах» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXV. Ч. 2. № 36341.

33. Манифест от 19 февраля 1861 г. «О всемилостейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей и об устройстве их быта» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVI. Отд. 1. № 36650.

34. «Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости» от 19 февраля 1861 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVI. Отд. 1. № 36657.

35. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета от 20 февраля 1861 г. «О порядке распределения оценочного сбора между владельцами недвижимых имуществ в Москве и других губернских и уездных городах» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVI. Ч. 1. № 36682.

36. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 10 октября 1861 г. «О введении взаимного страхования от огня имуществ в городах, посадах и местечках Империи» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVI. Ч. 2. № 37478.

37. Положение об общественном управлении г. Москвы от 20 марта 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38078.

38. Высочайше утвержденное мнение Государственного совета «Об изменении и дополнении некоторых постановлений о общественном управлении в С.-Петербурге» от 20 марта 1862 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Отд. 1. № 38080.

39. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 3 де-

кабря 1862 г. «О применении ко всем городам Империи существующих в С.-Петербурге правил о разрывах между жилыми деревянными строениями» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVII. Ч. 2. № 38992.

40. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 15 апреля 1863 г. «Об устройстве в Москве городского телеграфа» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVIII. Ч. 1. № 39486.

41. Положение об общественном управлении г. Одессы от 30 апреля 1863 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XXXVIII. Ч. 1. № 39565.

42. Положение об общественном управлении г. Тифлиса от 11 августа 1866 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLI. Ч. 1. № 43550.

43. Городовое положение от 16 июня 1870 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XL. Отд. 1. № 48498.

44. Высочайше утвержденные Положения: I) О городских училищах и II) О Учительских Институтах от 31 мая 1872 г. // ПСЗРИ II. Т. XLVII. № 50909.

45. Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к столицам и городу Одессе от 20 июня 1872 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLVII. Ч. 1. № 51014.

46. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 19 марта 1874 г. «О дополнении статьи 103, Городового положения 16 июня 1870 года» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. XLIX. Ч. 1. № 53286.

47. Высочайше утвержденные Правила о применении Высочайше утвержденного, 16 июня 1870 года, Городового Положения к городам Прибалтийских губерний от 26 марта 1877 г. // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LI. Ч. 1. № 57101.

48. Сенатский указ от 5 сентября 1877 г. «О расходах городов по отоплению и освещению тюрем» // ПСЗРИ. Собр. II. Т. LI. Ч. 2. № 57694.

49. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 10 сентября 1879 г. «Об отнесении на городские суммы городов С.-Петербурга и Москвы расхода по найму прислуги для чинов жандармских дивизионов» // ПСЗРИ. Собр. 2. Т. LIV. Ч. 2. № 60003.

50. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 5 мая

1881 г. «О преобразовании Московской городской полиции» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. I. № 131.

51. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров, от 25 ноября 1888 г. «О принятии неотложных мер к устранению обнаружившихся неустройств в избрании гласных С.-Петербургской и Московской Городских Дум» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. VIII. № 5573.

52. Городовое положение от 11 июня 1892 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. № 8708.

53. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 1 августа 1892 г. «О разрешении Московской Городской Думе выпустить облигации на 7 000 000 рублей для покрытия расходов по сооружению канализации в центральной части города Москвы» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII. № 8879.

54. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 9 июля 1893 г. «О разрешении Одесской Городской Думе выпустить облигации на 7 000 000 рублей для погашения городских долгов и для покрытия расходов по канализации и замощению города» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIII. № 9858.

55. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 12 ноября 1893 г. «О разрешении городу Риге выпуска облигационного займа в 2 000 000 рублей на покрытие расходов по устройству городских сооружений и на реализацию бюджетного займа 1893 года» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIII. № 10043.

56. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 19 октября 1894 г. «О разрешении Харьковской Городской Думе выпустить облигационный заем в 1 700 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIV. № 10998.

57. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 27 января 1895 г. «О разрешении городу Житомиру выпустить облигационный заем на сумму 200 000 рублей на устройство водопровода» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 11319.

58. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 2 июня 1895 г. «О разрешении городу Ростову-на-Дону выпустить облигационный заем на сумму до 1 000 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 11779.

59. Высочайше утвержденная Инструкция правительственному техническому надзору за устройством и содержанием искусственных сооружений для водоснабжения города Москвы от 30 июня 1895 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 11904.

60. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 24 ноября 1895 г. «О включении в черту города Минска 1548 десятин 2388 4/7 квадратных сажен смежных земель» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 12181.

61. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 8 декабря 1895 г. «О разрешении Московской Городской Думе заключить облигационный заем в 2 000 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XV. № 12229.

62. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 13 декабря 1896 г. «О разрешении городу Москве выпуска облигаций на 1 450 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVI. Ч. 1. № 13512.

63. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 18 апреля 1897 г. «О разрешении городу Москве выпуска облигационного займа в 2 700 000 рублей на покрытие расходов города по расширению сети городского водопровода» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVII. № 13980.

64. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета от 4 июня 1898 г. «Об устройстве управления ветеринарною частью в городах: С.-Петербурге, Москве, Варшаве и Одессе» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVIII. Ч. 1. № 15529.

65. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 11 ноября 1898 г. «О разрешении городу Москве облигационного займа в 1 625 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XVIII. Ч. 1. № 16066.

66. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 23 апреля 1899 г. «О включении в состав территорий городов Лохвицы и Прилук, Полтавской губернии, прилегающих к ним земельных участков» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIX. Ч. 1. № 16801.

67. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 25 июня 1899 г. «О включении в состав территории города Риги земель, частью ле-

жащих внутри города и частью прилегающих к нему» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XIX. Ч. 1. № 17336.

68. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 28 апреля 1900 г. «О разрешении городу Москве облигационного займа в 2 250 000 рублей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XX. Ч. 1. № 18488.

69. Высочайше утвержденное положение Комитета Министров от 16 июня 1900 г. «О присоединении к городу Новороссийску некоторых прилегающих к нему местностей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XX. Ч. 1. № 18902.

70. Положение об общественном управлении города С.-Петербурга от 8 июня 1903 г. // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXIII. Ч. 1. № 23101.

71. Именной указ, данный Сенату, от 1 января 1905 г. «Об учреждении временного управления Московской столицей» // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXV. Ч. 1. № 25605.

72. Именной указ, данный Сенату, от 12 апреля 1905 г. «О возобновлении действия Управления Московского Генерал-Губернатора и о сохранении градоначальнического в Москве Управления // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XXV. Ч. 1. № 26088.

73. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Изд. 1885 г., со включением статей по Продолжениям 1912, 1913 и 1914 гг.; Уголовное уложение (статьи, введенные в действие). Изд. 1909 г., со включением статей по Продолжениям 1912 и 1913 гг. // СЗРИ. 1916. Т. XV. Ч. 1, 2.

74. Штаты и табели // ПСЗРИ. Собр. III. Т. XII.

75. Постановление от 13 апреля 1917 г. «О производстве выборов гласных Городских Дум и об участковых городских управлениях» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 / сост. Отд-нием Свода Законов Гос. Канцелярии. Государственная Типография. — Пг., 1917. — 555 с.

76. Постановление от 9 июня 1917 г. «Об изменении действующих Положений об общественном управлении городов» // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 2: 5 мая – 24 июля 1917 г. Ч. 1. Отд. I–VIII / сост. Упр-нием Кодификационной частью. — Пг.: Первая Государственная Типогра-

фия, 1918. — 799 с.

77. Циркуляр Департамента Полиции МВД от 8 июля 1867 г. № 155 «О благоустройстве городов и селений» // Сборник циркуляров и распоряжений МВД с 1858 по 1894 г. Сост. В. П. Урусов. — М. : Губернская тип., 1894. — 482 с.

78. Циркуляр Хозяйственного Департамента МВД от 2 августа 1878 г. № 6309 «Относительно мер предосторожности от пожаров в городских населенных» // Сборник циркуляров и распоряжений МВД с 1858 по 1894 г. / сост. В. П. Урусов. — М. : Губернская тип., 1894. — 482 с.

79. Циркуляр Министерства Внутренних Дел от 17 августа 1883 г. № 5942 «По вопросу о том, вправе ли Губернаторы делать распоряжения об арестовании, мерами полиции, городских доходов для покрытия обязательных городских повинностей» // Сборник циркуляров и распоряжений МВД с 1858 по 1894 г. / сост. В. П. Урусов. — М. : Губернская тип., 1894. — 482 с.

80. Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора «О домовых дворниках и ночных сторожах и об учреждении из них уличного дежурства» (Московские Полицейский Ведомости. 1869. 19 апреля. № 83) // Сборник обязательных для жителей г. Москвы и частью для других городов постановлений. Печатня С. П. Яковлева. — М., 1879. — 76 с.

81. Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора «О порядке продажи и покупки ядовитых и сильнодействующих веществ» (Московские Полицейский Ведомости. 1879. 31 мая. № 116) // Сборник обязательных для жителей г. Москвы и частью для других городов постановлений. — М. : Печатня С. П. Яковлева, 1879. — 76 с.

82. Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора от 14 октября 1881 г. «Об уличном дежурстве домовых дворников и ночных сторожей с инструкциею для них, по г. Москве» // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городской Думою и Московским Губернским земским собранием / сост. М. А. Лучинский. — М. : Городская тип., 1891. — 214 с.

83. Обязательное постановление московского Генерал-Губернатора от 9

июля 1885 г. «О движении извозчиков по улицам» (Ведомости Московской Городской Полиции. 1885. 10 июля) // Сборник обязательных постановлений, изд. Его Сиятельством Господином Московским Генерал-Губернатором, Московской Городской Думою и Московским Губернским земским собранием / сост. М. А. Лучинский. — М. : Городская тип., 1891. — 214 с.

84. Инструкция Московской городской распорядительной думе. — М. : Тип. И. Чукурина, 1863. 104 с.

85. Инструкция для оценки недвижимых имуществ в Москве. — М. : Тип. И. Родзевича, 1874. — 31 с.

86. Постановление от 31 октября 1878 г. № 99 «О мерах безопасности и порядке при движении по улицам» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во Скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

87. Постановление от 20 марта 1879 г. № 46 «Об устройстве постоянных и извозничьих дворов в г. Москве» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. Городская Типография. — М., 1900. — 199 с.

88. Постановление от 20 марта 1879 г. «О порядке содержания постоянных и извозничьих дворов в г. Москве» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. — М. : Городская тип., 1900. — 199 с.

89. Постановление «Об устройстве кровель» от 29 марта – 1 апреля 1883 г., № 36. // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

90. Постановление от 6–13 марта 1884 г. № 18 «О мерах предосторожности против пожаров на фабриках и заводах в г. Москве» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

91. Постановление от 18–27 сентября 1884 г. № 94 «По содержанию есте-

ственных протоколов, пролегающих чрез частные владения» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. — М. : Городская тип., 1900. — 199 с.

92. Постановление от 27 сентября – 2 октября 1884 г. № 97 «Об уборке трупов животных, павших от чумы» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

93. Постановление от 8–12 марта 1885 г. № 24 «О постройке торговых галерей и пассажей» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

94. Правила о порядке занятий и производства дел в Московской Городской Думе, состоящих при Думе Подготовительных Комиссиях и в канцелярии Городской Думы, утв. приговорами Городской Думы 28 марта, 29 апреля, 16, 20, 27 мая, 19 сентября и 28 октября 1886 г. — М., 1889. — 55 с.

95. Правила о порядке занятий и производства дел в Московской Городской Думе, в состоящих при Думе Подготовительных Комиссиях и в канцелярии Городской Думы, утв. приговорами Городской Думы 28 марта, 29 апреля, 16, 20, 27 мая, 19 сентября и 28 октября 1886 г. — М., 1908. — 57 с.

96. Постановление от 3 июня 1886 г. и 1 июля 1886 г. № 188 «О мерах к ограждению безопасности от домашних животных» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

97. Постановление от 13 января 1887 г. «О порядке общественного пользования водою, доставляемою городскими водопроводными сооружениями, и об охранении сих сооружений от повреждений» (журн. № 1, ст. 14–10) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

98. Постановление от 3 мая 1888 г. «О порядке заготовления свиных туш для отправления в другие города» (журн. № 13, ст. 11–172) // Сборник обязатель-

ных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

99. Инструкция для оценки недвижимых имуществ в Москве. — М. : Городская тип., 1889. — 32 с.

100. Постановление от 14 февраля 1889 г. «О порядке перевоза продуктов убоя и живого мелкого скота» (журн. № 6, ст. 13–52) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

101. Постановление от 7 марта 1889 г. «О местах, где не допускаются в Москве склады хлопка, о порядке хранения его на складах и об устройстве сих складов» (журн. № 9, ст. 12–84) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

102. Постановление от 7 марта 1889 г. «О времени производства раздробительной торговли крепкими напитками в воскресные и табельные дни» (журн. № 9, ст. 11–83) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

103. Постановление от 11 сентября 1890 г. «О местах, где допускаются в г. Москве склады для хранения костей, тряпья и ветоши, и о порядке содержания складов» (журн. № 18, ст. XVI-222) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. — М. : Городская тип., 1900. — 199 с.

104. Постановление от 5 апреля 1891 г. «О мерах предосторожности против пожаров при производстве в зданиях г. Москвы выжигания дымовых труб» (журн. № 10, ст. 6–90) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

105. Постановление от 5 ноября 1891 г. «Об устройстве и порядке содержания в г. Москве торговых бань» (журн. № 25, ст. 8–250) // Сборник обязатель-

ных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

106. Постановление от 21 января 1892 г. «Об устройстве тротуаров в г. Москве» (журн. № 2, ст. 10–16) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

107. Постановление от 31 августа, 12 октября и 7 декабря 1893 г. «О раздробительной продаже крепких напитков в г. Москве» (журн. № 18, ст. 22–188, № 22, ст. 15–236, № 26, ст. 7–290) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

108. Постановление от 31 августа, 12 октября и 7 декабря 1893 г. «О заведениях трактирного промысла в г. Москве» (журн. № 18, ст. 22–188, № 22, ст. 15–236, № 26, ст. 7–290) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

109. Постановление от 7 июня и 23 августа 1894 г. «О порядке содержания в исправности улиц, площадей и тротуаров» (журн. № 15, ст. 19–226; № 17, ст. 24–274) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

110. Постановление от 27 февраля 1896 г. «О местах, где не допускаются склады лесных материалов, дров (дровяные дворы), угля древесного и минерального и торфа, и об условиях хранения этих предметов» (журн. № 7, ст. 14–83) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

111. Постановление от 8 октября 1896 г. «Об ограничении часов торговли в воскресные и праздничные дни» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 2-е изд. — М. : Т-во ско-

ропечатни А. А. Левенсон, 1896. — 184 с.

112. Постановление от 10–11 декабря 1896 г. и от 1 апреля 1897 г. «Об устройстве и порядке содержания заведений хлебопекарного промысла» (журн. № 24, ст. X-345; журн. № 9, ст. XIV-167) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. — М. : Городская тип., 1900. — 199 с.

113. Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1897–1900 гг. — М. : Городская тип., б.г. — 11 с.

114. Постановление от 6 октября 1898 г. «Об устройстве и порядке содержания колбасных заведений» (журн. № 20, ст. XXI-406) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. — М. : Городская тип., 1900. — 199 с.

115. Постановление от 10 ноября 1898 г. «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в г. Москве» // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 4-е изд. — М. : Городская тип., 1900. — 199 с.

116. Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1901–1904 гг. — М., б.г. — 11 с.

117. Постановление от 18 ноября 1903 г. «О порядке вознаграждения легковых извозчиков, отправляющих свой промысел в экипажах, снабженных таксометрами» (журн. № 20, ст. XVI-675) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 9-е изд. — М. : Городская тип., 1911. — 92 с.

118. Постановление от 16 марта 1904 г. «О порядке движения по городу Москве автоматических экипажей (автомобилей)» (журн. № 9, ст. XXI-203) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 9-е изд. — М. : Городская тип., 1911. — 92 с.

119. Постановление от 12 февраля 1908 г. «О порядке содержания в пределах городской черты пристаней для перевоза и катанья на ладьях по реке Москве»

(журн. № 3, ст. XLI-90). // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 10-е изд. — М. : Городская тип., 1914. — 104 с.

120. Постановление от 16 апреля 1909 г. «О порядке отпуска съестных продуктов из лавок, палаток, ларей и от разносчиков» (журн. № 9, ст. LXIV-278) // // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 9-е изд. — М. : Городская тип., 1911. — 92 с.

121. Постановление от 27 апреля 1910 г. «О разносной торговле пищевыми продуктами» (журн. № 9, ст. XVII-270) // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 9-е изд. — М. : Городская тип., 1911. — 92 с.

122. Постановление от 26 мая 1909 г. «Об обозначении владений по номерам» (журн. № 12, ст. LI-394). // Сборник обязательных для жителей города Москвы постановлений Московской Городской Думы. 10-е изд. — М. : Городская тип., 1914. — 104 с.

123. Инструкция для производства выборов в гласные Московской Городской Думы и кандидатов к ним на четырехлетие 1913–1916 гг. — М., 1922. — 8 с.

124. Инструкция Санкт-Петербургской городской Общей думе «О порядке собраний и внутреннего делопроизводства». — СПб. : Тип. Д. Кесневила и Компании, 1854. — 36 с.

125. Свод инструкций по С.-Петербургскому общественному управлению (изд. 1857 г.) // Сборник постановлений по С.-Петербургскому общественному управлению. — СПб. : Тип. т-ва «Общественная польза», 1860. — С. 76, 77.

126. Постановление С.-Петербургской Городской Думы «О судоходстве по городским С.-Петербургским водам и о содержании надводных сооружений» 1874 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. — СПб. : Тип. С.-Петербургского Обер-Полицеймейстера, 1882. — 169 с.

127. Постановление «О производстве разносного торга в столице» 1876 г. //

Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. — СПб. : Тип. С.-Петербургского Обер-Полицеймейстера, 1882. — 169 с.

128. Постановление «О производстве извозного промысла, в городских омнибусах и других общественных каретах» (Известия Городской Думы. 1879. № 20 и 26) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

129. Постановление «Об устройстве в С.-Петербурге общественных бань и порядке производства банного промысла» 1879 г. // Сборник обязательных постановлений, изд. С.-Петербургским Обер-Полицеймейстером и С.-Петербургскою Городскою Думою на основании 103 и последующих статей Городового Положения. — СПб. : Тип. С.-Петербургского Обер-Полицеймейстера, 1882. — 169 с.

130. Постановление «О порядке содержания в чистоте улиц и площадей» (Известия Городской Думы. 1882 г., №№ 17, 32, 36, 42) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

131. Постановление «О правилах по устройству и содержанию мостовых в С.-Петербурге» (Известия Городской Думы. 1882 г., № 32) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. 225 с.

132. Постановление «О мерах предосторожности против пожаров на лесных и дровяных складах и о порядке хранения на них дров и лесных материалов» (Известия Городской Думы. 1883 г., № 29) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. 225 с.

133. Постановление «О мерах к ограждению безопасности жителей столицы от собак» (Известия Городской Думы. 1897. № 4, 7, 11 и 14) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

134. Постановление «О складах, продаже и передвижении по улицам и во-

дам столицы осветительного минерального масла и других легковоспламеняющихся жидкостей» (Известия Городской Думы. 1890. № 5 и 16) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

135. Постановление «О времени ремонта и перестилки мостовых в С.-Петербурге» (Известия Городской Думы. 1900. № 16 и 26) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. 225 с.

136. Постановление «О порядке содержания в санитарном отношении парикмахерских заведений в С.-Петербурге» (Известия Городской Думы. 1901. № 5 и 22) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

137. Постановление «Об изменении времени торговли в воскресные и праздничные дни» (Известия Городской Думы. 1901. № 14; 1902. № 13, 23, 27 и 34) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

138. Постановление «О мерах к предупреждению пользования недоброкачественною водою питьевою или для приготовления пищи и об обеспечении безвредности съестных припасов, кушаний и напитков» (Известия Городской Думы. 1901. № 36 и 45) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

139. Постановление «Об устройстве в городе С.-Петербурге общественных бань и о порядке производства банного промысла» (Известия Городской Думы. 1902. № 31 и 40) // Сборник обязательных постановлений С.-Петербургской Городской Думы. — СПб. : Городская тип., 1914. — 225 с.

140. Инструкция с.-петербургской городской Управе о порядке производства в 1903 году выборов городских гласных по Положению об общественном Управлении города С.-Петербурга, утвержденная Министром Внутренних Дел 6-го августа 1903 г. — СПб. : Городская тип., 1903. — 13 с.

141. Устав общества обывателей и избирателей Литейной части. — СПб. :

Тип. И. Флейтмана, 1908. — 13 с.

142. Инструкция С.-Петербургскому Городскому Голове, Товарищу Головы и Городской Управе (утверждена С.-Петербургской Городской Думой 15 апреля 1909 г.). — СПб. : Городская тип., б.г. — 24 с.

143. Инструкция о порядке ведения дел в заседаниях Городской думы. — Казань, 1872. — 5 с.

144. Казанская городская дума. Инструкция о порядке ведения дел в заседаниях Городской Думы от 3 марта 1876 г. — Казань, 1876. — 8 с.

Материалы официального документооборота

145. В Комиссию о пользах и нуждах Общественных при Московской Городской Думе. Доклад председателя Комиссии И. Н. Мамонтова. — М. : Городская тип., 1887. — 72 с.

146. Ведомости доходов и расходов С.-Петербургского Городского Общественного Управления за 1873–1913 гг. // Бесплатное приложение к № 1 «Известия СПб. Гор. Думы» за 1914 год. — СПб., 1914. — 99 с.

147. Всеподданнейший отчет С.-Петербургского градоначальника за 1875 г. — СПб. : Тип. канцелярии С.-Петербургского градоначальника, 1876. — 235 с.

148. Всеподданнейший отчет С.-Петербургского градоначальства за 1901 год. — СПб. : Тип. СПб. градоначальства, 1902. — 55 с.

149. Всеподданнейший отчет Санкт-Петербургского градоначальника за 1892 г. — СПб., 1893. — 148 с., прил.

150. Денежные обороты столичного города Санкт-Петербурга на 1860 год. — СПб., 1861.

151. Денежные обороты столичного города Санкт-Петербурга на 1864 год. — СПб., 1865.

152. Доклад № 116 Финансовой Комиссии по рассмотрению сметы на 1881 год.

— М., 1880. — 40 с.

153. Доклад № 69 Комиссии по вопросу об устройстве в 1880 году Мануфактурной выставки на Винном и Соляном дворах. — М., 1880. — 16 с.

154. Докладная записка Московской городской управе о состоянии финансов города Москвы. 1899–1908 гг. / В. Брянский. — М. : Городская тип., 1909. — 53 с.

155. Журнал Высочайше учрежденной особой комиссии для составления проектов местного управления № 18. Заседания 4 и 11 апреля 1885 г. Б.м., 1885. — 30 с.

156. Инструкция Московской городской управе (проект). Московская — М. : Городская тип., 1884. — 116 с.

157. История выборов в Санкт-Петербурге (конец XVII — начало XXI в.). Сборник документов и материалов. Т. II. Девятнадцатый век. ОАО «Петроцентр» / сост. С. Г. Кащенко, А. С. Пучнин, А. Х. Даудов и др. — СПб., 2015. — 480 с., ил.

158. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах империи. Т. 4. — СПб. : Изд-во Хозяйственного Департамента МВД, 1877. — 497 с.

159. Московская городская дума. Доклад Комитета прогрессивной группы гласных. Январь-июнь 1913. М.: Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1913. — 94 с.

160. Московская городская роспись на 1848 год. — М. : Губернская тип., 1848. — 14 с.

161. Общий список Санкт-Петербургских городских избирателей, составленный на основании высочайше утвержденного 8-го Городового положения, к выборам в гласные Городской думы на шестилетие 1904–1910 гг. — СПб., 1903. — 81 с.

162. Отчет о движении сумм города Москвы за 1896 год. — М. : Городская тип., 1897. — 14 с.

163. Отчет о движении сумм города Москвы за 1901 год. — М. : Городская тип., 1902. — 468 с., прил.

164. Отчет о движении сумм города Москвы за 1903 год. — М. : Городская тип., 1904. — 696 с., прил.

165. Отчет о деятельности 1-го отделения Московской городской управы за 1878, 1879, 1880 и 1881 гг. — М. : Московская городская тип., 1883. — 100 с.

166. Отчет по Обществу обывателей и избирателей Рождественской части. — СПб., 1910. — 33 с.

167. Отчет С.-Петербургской Городской Управы за 1881 год. — СПб. : Тип. П. Вигандт, 1882. — 344 с.

168. Приложение к всеподданейшему отчету по С.-Петербургскому градоначальству за 1907 год. Тип. С.-Петербургского Градоначальства. СПб., 1908. — 43 с., табл.

169. Программа деятельности московского городского общественного управления в 1885–88 гг. гласного Московской Городской Думы И. Н. Мамонтова. — М. : Тип. В. В. Чичерина, 1885. — 42 с.

170. Роспись денежных оборотов по Московской городской казне на 1844 год. — М., 1844. — 18 с.

171. Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1875 г.: Список владений Арбатской части. — М. : Тип. И. И. Родзевича 1875. — 11 с.

172. Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1875 г.: Список владений Якиманской части. — М. : Тип. И. И. Родзевича, 1875. — 7 с.

173. Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1900–1901 гг. Список владений Арбатской части. — М. : Городская тип., 1902. — 47 с.

174. Свод результатов общей оценки недвижимых имуществ в Москве, 1900–1901 гг. Список владений Якиманской части. — М. : Городская тип., 1902. — 55 с.

175. С.-Петербургское Городское Общественное Управление в 1888 году. Отчет Городской Управы. — СПб. : Тип. Шредера, 1889. — 661 с.

176. Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Городской Думы в 1876 году. — М. : Типо-Литография С. П. Архипова и К°, 1876. — 5 с.

177. Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1878 году. — М. : Типо-литография С. В. Гурьянова, 1878. — 4 с.

178. Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1880 году. — М. : Тип. М. П. Щепкина, 1880. — 4 с.

179. Список гласных с указанием числа посещений каждым из них заседаний Московской Городской Думы в 1883 году. — М., 1883. — 4 с.

Статистические материалы, обзоры, очерки

180. Высоцкий, И. П. С.-Петербургская Столичная полиция и Градоначальство. Краткий исторический очерк / И. П. Высоцкий. — СПб. : Т-во Р. Голике и А. Вильборг, 1903. — 326 с.

181. Главнейшие предварительные данные переписи города Москвы 31 января 1902 года. Вып. 1: Общая численность населения Москвы и пригородов ее с распределением жителей по полу / сост. В. Г. Михайловский. — М. : Городская тип., 1902. — 35 с.

182. Десять лет С.-Петербургского городского общественного управления. 1873–1883. — СПб. : Тип. Шредера, 1883. — 96 с.

183. Деятельность Ялтинского Городского Общественного Управления III-го четырехлетия (1880–1883 г.). — Ялта : Тип. Н. Р. Петрова, 1884. — 24 с.

184. Население городов С.-Петербурга, Москвы, Варшавы и Одессы по переписи 28-го января 1897 года. — СПб. : Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1898. — 27 с.

185. Материалы о производстве выборов в гласные С.-Петербургской городской думы. — СПб. : Тип. Шредера, 1878. — 161 с.

186. Обзорение действий С.-Петербургской городской общей думы в первое трехлетие (1847, 1848, 1849 гг.). — СПб., 1859. — 160 с., прил.

187. Очерк деятельности Всероссийского союза городов 1914–1915 г. — М. : Тип. т-ва Рябушинских, 1916. — 239 с.

188. Перепись Москвы 1882 года. Вып. 2: Население и занятия. — М. : Городская тип., 1885. — 394 с.
189. Перепись Москвы 1902 года. Ч. 1. Население. Вып. 1: Население по полу, возрасту, месторождению, продолжительности пребывания в Москве, семейному состоянию, сословиям, грамотности и степени образования. Стат. отд. Моск. гор. управы. — М., 1904. — 155 с.
190. Санкт-Петербург по переписи 15 декабря 1890 года. Ч. 1: Население. Вып. 1: Численность и состав населения по полу, возрасту, семейному положению, грамотности, вероисповеданию, сословию и родному языку / под ред. Ю. Э. Янсона. — СПб. : Тип. Шредера, 1891. — 93 с.
191. Санкт-Петербург по переписи 15 декабря 1900 года. Население / ред. и предисл. Н. Федулова. Вып. I. — СПб. : Тип. Шредера, 1903. — 201 с.
192. Сборник очерков по городу Москве. Общие сведения по городу и обзор деятельности Московского Городского Общественного Управления. — М. : Московская городская тип., 1897. — 144 с.
193. Сведения о деятельности С.-Петербургской городской думы за четырехлетие 1873–1876 гг. — СПб., 1881. — 369 с.
194. Служба по городским выборам в С. Петербурге. — СПб. : Тип. почтового департамента, 1859. — 63 с.
195. Современное хозяйство города Москвы / под ред. И. А. Вернера. — М. : Городская тип., 1913. — 654 с.
196. Справочная книга по Московскому Городскому Общественному Управлению. 1905 г. — М. : Городская тип., 1905. — 784 с.
197. Справочная книжка С.-Петербургской Городской Думы. 1885–1889. — СПб. : Тип. Шредера, 1886. — 336 с.
198. Финансы города Москвы за 1863–1894 гг. — М. : Городская Типография., 1897. — 144 с.

*Материалы архивных фондов***Материалы Государственного архива Российской Федерации
(ГАРФ)**

199. ГАРФ Фонд 569. «Лорис-Меликов Михаил Тариелович, граф, Министр внутренних дел, главный начальник «Верховной распорядительной комиссии по охранению государственного порядка и общественного спокойствия», Генерал от кавалерии». Описание № 1. Дело № 280.

200. ГАРФ Фонд 586. «Плеве Вячеслав Константинович, Директор департамента полиции (1881–1884 гг.), товарищ Министра внутренних дел (1884–1894 гг.), секретарь и главноуправляющий кодификационной частью при Государственном совете (1894 г.), Министр и статс-секретарь по делам Финляндии (1899–1902 гг.), Министр внутренних дел, Шеф жандармов (1902–1904 гг.), сенатор». Описание № 1. Дело № 27.

201. ГАРФ Фонд 586. Описание 1. Дело 223.

202. ГАРФ Фонд 595. «Трепов Дмитрий Федорович, Московский обер-полицеймейстер, Петербургский генерал-губернатор, товарищ Министра внутренних дел». Описание № 1. Дело № 26.

203. ГАРФ Фонд 1729. «Святополк-Мирский Петр Дмитриевич, князь, министр внутренних дел (август 1904 г. — январь 1905 г.). 1857 — 1914». Описание № 1. Дело № 135.

**Материалы Центрального государственного архива города Москвы
(ЦГА Москвы)**

204. ЦГА Москвы. Фонд 4. Канцелярия московского дворянского депутатского собрания. Описание 1. Дело 1216.

205. ЦГА Москвы. Фонд 16. Управление московского генерал-

губернатора. Опись № 23. Дело № 37.

206. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 23. Дело 48.

207. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 25. Дело 1686.

208. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 26. Дело 667.

209. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 26. Дело 1537.

210. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 75. Дело 26.

211. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 75. Дело 311.

212. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 123. Дело 550.

213. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 127. Дело 35.

214. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 130. Дело 200.

215. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 133. Дело 70.

216. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 152. Дело 19.

217. ЦГА Москвы. Фонд 16. Опись 225. Дело 1134.

218. ЦГА Москвы. Фонд 46. Канцелярия московского градоначальника.

Опись № 6. Дело № 20.

219. ЦГА Москвы. Фонд 46. Опись 11. Дело 94.

220. ЦГА Москвы. Фонд 60. Московское особое по городским делам присутствие. Опись № 9. Дело № 181.

221. ЦГА Москвы. Фонд 65. Московское губернское по земским и городским делам присутствие. Опись № 4. Дело № 127.

222. ЦГА Москвы. Фонд 160. Московские городские общая и распорядительная думы. Опись. № 1. Дело № 23.

223. ЦГА Москвы. Фонд 160. Опись 1. Дело 78.

224. ЦГА Москвы. Фонд 160. Опись 1. Дело 745.

225. ЦГА Москвы. Фонд 160. Опись 2. Дело 158.

226. ЦГА Москвы. Фонд 179. Московские городские дума и управа. Опись № 1. Дело № 5. Ч. 1.

227. ЦГА Москвы. Фонд 179. Опись 2. Дело 15. Ч. 1.

228. ЦГА Москвы. Фонд 179. Опись 2. Дело 23.

229. ЦГА Москвы. Фонд 179. Опись 2. Дело 24.

- 230. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 2. Дело 91.
- 231. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 2. Дело 2111.
- 232. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 2. Дело 2131.
- 233. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 2. Дело 2540.
- 234. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 2. Дело 2736.
- 235. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 21. Дело 745.
- 236. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 23. Дело 1344.
- 237. ЦГА Москвы. Фонд 179. Описание 51. Дело 2166.

**Материалы Центрального государственного исторического архива
Санкт-Петербурга (ЦГИА СПб)**

- 238. ЦГИА СПб. Фонд 513. Петроградская городская управа. Описание 2. Дело 49.
- 239. ЦГИА СПб. Фонд 513. Описание 2. Дело 94.
- 240. ЦГИА СПб. Фонд 513. Описание 19. Дело 35.
- 241. ЦГИА СПб. Фонд 792. Петроградская городская дума. Описание 1. Дело 3096.
- 242. ЦГИА СПб. Фонд 792. Описание 1. Дело 6440.
- 243. ЦГИА СПб. Фонд 792. Описание 1. Дело 9342.

Периодические издания

- 244. Городское дело. 1916. № 7.
- 245. Журнал Министерства внутренних дел. 1848. Ч. 23.
- 246. Известия Московской Городской Думы. 1915. № 11. Ноябрь.

247. Известия С.-Петербургской Городской Думы. 1889. Т. 93.
248. Известия С.-Петербургской Городской Думы. 1899. Т. 135. Июль-Сентябрь.
249. Известия С.-Петербургской Городской Думы. 1899. Т. 136. Октябрь-Декабрь.
250. Московские ведомости. 1885. 5 января. № 5.
251. Московские ведомости. 1885. 6 января. № 6.
252. Московский листок. 1900. 4 октября. № 277.
253. Московский листок. 1900. 29 октября. № 302.
254. Русские ведомости. 1881. 8 января. № 8.
255. Русские ведомости. 1881. 9 января. № 9.
256. Русские ведомости. 1881. 2 февраля. № 33.
257. Русские ведомости. 1881. 4 февраля. № 35.
258. Русские ведомости. 1881. 5 апреля. № 95.
259. Русское слово. 1910. 3 сентября. № 203.
260. Русское слово. 1910. 1 октября. № 225.

Мемуары и воспоминания

261. Астров, Н. И. Воспоминания / Н. И. Астров. У.М.С.А. PRESS. Париж, 1940. — 360 с.
262. Белоусов, И. Ушедшая Москва. Записки по личным воспоминаниям. С начала 1870 годов / И. Белоусов. М. : Тип. «Правда», 1927. — 130 с.
263. Богословский, М. М. Москва в 1870–1890-х годах // Московский альбом. Воспоминания о Москве и москвичах XIX–XX веков / М. М. Богословский. М. : Полиграфресурсы, 1997. С. 92–111.
264. Герье, В. И. О Московской Городской Думе / В. И. Герье // Московский архив. Вып. I. Мосгорархив. — М., 1996. С. 421–438.

265. Гласные городской Думы, 1897–1916 / сост. Н. П. Вишняков; Избирательная Комиссия Московской области, ГАУК МО «МОГНБ имени Н. К. Крупской». М. : ОАО «Подольская фабрика офсетной печати», 2014. — 578 с.
266. Головин, К. Мои воспоминания. Том I (до 1881 г.) / К. Головин. — СПб. : Тип. «Колокол», 1908. — 396 с.
267. Слонов, И. А. Из жизни торговой Москвы / И. А. Слонов // Ушедшая Москва. Воспоминания современников о Москве второй половины XIX века. — М. : Московский рабочий, 1964. С. 190–227.
268. Чичерин, Б. Н. Воспоминания. Т. 4: Земство и Московская дума / Б. Н. Чичерин. М. : Кооперативное издательство «Север», 1934. — 372 с.
269. Шипов, Д. Н. Воспоминания и думы о пережитом / Д. Н. Шипов. — М. : Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1918. — 592 с.

Монографии, учебные и учебно-методические издания

270. Агеев, О. Г. Местное самоуправление в Москве: история развития и современные проблемы правового регулирования: учебно-методическое пособие / О. Г. Агеев, А. Н. Писарев. — М. : Моск. городск. ун-т управл. Правительства Москвы, 2008. — 124 с.
271. Акмалова, А. А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт правового регулирования / А. А. Акмалова. — М. : Прометей, 2002. 356 с.
272. Алексеева, Г. А. Управление Москвой до октября 1917 г. Т. I / Г. А. Алексеева и др. — М. : Мэрия Москвы; научно-внедренческая фирма «Межрегионсервис», 1997. — 517 с.
273. Бакушев, В. В. Городское управление и самоуправление в России: эволюция столичного опыта / В. В. Бакушев, В. А. Ивановский, Л. А. Молчанова. — М. : СВАРОГ и К, 1998. — 232 с.

274. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. — М. : Изд-во МГУ, 1996. — 352 с.
275. Биюшкина, Н. И. Ограничительно-охранительные отношения в сфере местного самоуправления в Российском государстве в 80–90-е гг. XIX в. / Н. И. Биюшкина. — М. : «Nota Bene» Медиа Трейд, 2011. — 183 с.
276. Бойко, Н. А. Городская реформа второй половины XIX века / Н. А. Бойко, А. В. Бочаров, В. Ю. Виноградов // Памятники российского права: учебно-научное пособие: в 35 т. Т. 17 / под общ. ред. Р. Л. Хачатурова. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 296 с.
277. Варадинов, Н. История Министерства внутренних дел. Ч. 3. Кн. 1 / Н. Варадинов. — СПб. : Тип. Министерства внутренних дел, 1862. — 786 с.
278. Варадинов, Н. История Министерства внутренних дел. Ч. 3. Кн. 2 / Н. Варадинов. — СПб. : Тип. Министерства внутренних дел, 1862. — 774 с.
279. Васильчиков, А. И. О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. Т. I / А. И. Васильчиков. 3-е изд. — СПб. : Тип. В. В. Пратц, 1872. — 460 с.
280. Вернер, И. А. Городское самоуправление в России / И. А. Вернер. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1906. — 32 с.
281. Веселовский, В. Какое местное самоуправление нужно народу? / В. Веселовский. — СПб. : Книгоиздательство «Новый Мир», 1906. — 39 с.
282. Виноградов, В. Ю. Московское городское самоуправление: генезис, развитие, основные черты / В. Ю. Виноградов. — М. : ЭКОН-ИНФОРМ, 2005. — 226 с.
283. Власенко, Н. А. Нормотворческая юридическая техника / Н. А. Власенко, А. И. Абрамова, Ю. Г. Арзамасов и др. — М. : Юстицинформ, 2013. — 310 с.
284. Воронцов-Вельяминов, П. Выборы гласных в Московскую городскую думу на предстоящее четырехлетие / П. Воронцов-Вельяминов. — М. : Тип. А. Гатцука, 1877. — 8 с.
285. Воронцов-Вельяминов, П. Еще о выборах гласных в Московскую Городскую Думу / П. Воронцов-Вельяминов. — М. : Университетская тип., 1876. — 12

с.

286. Глотов, С. А. Муниципальное право: учебник / С. А. Глотов, М. П. Фомиченко, М. К. Паюшин. — М. : Федеральный Центр образовательного законодательства, 2015. — 440 с.

287. Гурко, А. Л. Наши выборы вообще и московские городские в особенности / А. Л. Гурко. — М. : Тип. В. О. Рихтер, 1889. — 62 с.

288. Дворкин, Р. Империя права / Р. Дворкин; пер. с англ. С. Моисеева; под науч. ред. С. Коваль, А. Павлова. — М. : Изд-во Института Гайдара, 2020. — 592 с.

289. Джаншиев, Г. А. Эпоха великих реформ / Г. А. Джаншиев. 6-е изд., доп. — М. : Тип. «Разсветь», 1896. — 864 с.

290. Дитятин, И. И. Столетие С.-Петербургского городского общества. 1785–1885 гг. / И. И. Дитятин. — СПб. : Тип. Шредера., 1885. XIV, 403 с.

291. Дитятин, И. И. Устройство и управление городов России. Том II. Городское самоуправление в настоящем столетии / И. И. Дитятин. — Ярославль : Тип. Г. В. Фальк, 1877. — 565 с.

292. Енакиев, Ф. Е. Задачи Преобразования С.-Петербурга / Ф. Е. Енакиев. — СПб. : Т-во Р. Голике и А. Вильборг, 1912. — 104 с.

293. Еремеев, С. Киев и его Городовое положение / С. Еремеев. — Киев : Тип. Еремеева, 1874. — 77 с.

294. Зайончковский, П. А. Отмена крепостного права в России / П. А. Зайончковский. 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Просвещение, 1968. — 368 с.

295. Зайончковский, П. А. Российское самодержавие в конце XIX столетия. Политическая реакция 80-х — начала 90-х годов / П. А. Зайончковский. М. : Мысль, 1970. — 444 с.

296. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: учебное пособие / В. Г. Игнатов, В. И. Бутов. 2-е изд. — М. : ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Изд. центр «МарТ», 2005. — 352 с.

297. История Москвы с древнейших времен до наших дней: в 3 т. Т. 2: XIX век / под общ. ред. А. Н. Сахарова. — М. Изд-во объединения «Мосгорархив», АО

«Московские учебники и картолитография», 1997. — 472 с.

298. Кизеветтер, А. А. Деятельный век в истории России / А. А. Кизеветтер. — Ростов-на-Дону : Тип. «Донская Речь», 1906. — 48 с.

299. Кирилов, И. К. Цветущее состояние Всероссийского государства / И. К. Кирилов. — М. : Наука, 1977. — 444 с.

300. Коркунов, Н. М. Русское государственное право. Т. II. Особенная часть / Н. М. Коркунов. — СПб. : Книжный магазин А.Ф. Цинзерлинга. Бывший Мелье и К°, 1893. — 416 с.

301. Крупеня, Е. М. Политико-правовая активность личности / Е. М. Крупеня. — М. : Университетская книга, 2009. — 312 с.

302. Ксенофонтов, В. Н. Государственная власть и местное самоуправление в России (философия власти): учебное пособие / В. Н. Ксенофонтов. — М. : Изд-во РАГС, 2010. — 230 с.

303. Куликов, С. В. Бюрократическая элита Российской империи накануне падения старого порядка (1914–1917) / С. В. Куликов. — Рязань : Изд-во П. А. Трибунский, 2004. — 472 с.

304. Курдюк, П. М. Теоретические и историко-правовые основы местного самоуправления в России и зарубежных странах: монография / П. М. Курдюк, И. Н. Иваненко, А. С. Чуева. — Краснодар : КубГАУ, 2013. — 232 с.

305. Марченко, М. Н. Сравнительное правоведение: учебник / М. Н. Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект. 2014. — 784 с.

306. Михайловский, А. Как лучше устроить городскую жизнь / А. Михайловский. — М. : Книгоиздательство «Труд и воля», 1906. — 32 с.

307. Муллов, П. Историческое обозрение правительственных мер по обустройству городского общественного управления / П. Муллов. — СПб. : Тип. Министерства внутренних дел, 1864. — 196 с.

308. Муллов, П. Новый порядок городского общественного управления в Одессе / П. Муллов. — СПб. : Тип. Министерства внутренних дел, 1863. — 23 с.

309. Нардова, В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века / В. А. Нардова // Правительственная политика / под ред. Р. Ш.

Ганелина. — Л. : Наука, 1984. — 260 с.

310. Нардова, В. А. Самодержавие и городские думы в России в конце XIX — начале XX в. / В. А. Нардова. — СПб. : Наука, 1994. — 157 с.

311. Нардова, В. А. Петербургская городская дума 1846–1918: монография / В. А. Нардова и др. — СПб. : Лики России, 2005. — 554 с.

312. Никольский, В. А. Обзор деятельности С.-Петербургского Городского общественного управления за десятилетие 1891–1900 г. / В. А. Никольский. — СПб. : Тип. Шредера, 1902. — 154 с.

313. Озеров, И. Х. Большие города, их задачи и средства управления. (Публ. лекция) / И. Х. Озеров. 2 е изд., доп. — М. : Т-во И. Д. Сытина., 1906. — 135 с., 15 диагр.

314. Пажитнов, К. А. Городское и земское самоуправление / К. А. Пажитнов. — СПб., 1913. — 114 с.

315. Пашенцев, Д. А. История отечественного государства и права: учебное пособие / Д. А. Пашенцев, А. Г. Чернявский. — М. : ИНФРА-М, 2016. — 428 с.

316. Писарькова, Л. Ф. Городские реформы в России и Московская дума / Л. Ф. Писарькова. — М. : Новый хронограф : АИРО-XXI, 2010. — 752 с.

317. Попова, В. В. Правительственная политика и изменения в составе городского населения пореформенной России (на материалах Нижегородской губернии): монография / В. В. Попова. — Владимир : Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столетовых. Изд-во ВлГУ, 2015. — 184 с.

318. Ролз, Д. Теория справедливости / Д. Ролз; науч. ред. и пер. с англ. В. В. Целищев. — Новосибирск: Изд-во Новосиб. университета, 1995. — 534 с.

319. Рындзюнский, П. Г. Городское гражданство дореформенной России / П. Г. Рындзюнский. — М. : Изд-во АН СССР, 1958. — 559 с.

320. Семенов, А. К. Городское самоуправление провинциальных городов России и задачи имперской модернизации в конце XVIII — начале XX вв. / А. К. Семенов. — Липецк : Липецкий эколого-гуманитарный институт, 2005. — 201 с.

321. Семенов, А. К. Городское самоуправление в дореволюционной России: УЧЕБНОЕ пособие / А. К. Семенов, Г. А. Медведева. — Липецк : ЛЭГИ, 2004. —

67 с.

322. Семенов, Д. Д. Городское самоуправление: очерки и опыты. Санкт-Петербургское городское общественное управление. Очерк о деятельности и задачах Столичной думы / Д. Д. Семенов. 2-е изд. — М. : ЛЕНАНД, 2017. — 152 с.

323. Семенов-Тянь-Шанский, В. П. Город и деревня в европейской России: очерк по экономической географии / В. П. Семенов-Тянь-Шанский. — СПб. : Тип. В. Ф. Киршбаума, 1910. — 212 с.

324. Сергеев, Д. Б. Муниципальное образование в системе правовых категорий: монография / Д. Б. Сергеев. — Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2012. — 268 с.

325. Скубневский, В. А. Города России во второй половине XIX века: учебное пособие к спецкурсу / В. А. Скубневский. — Барнаул, 2012. — 93 с.

326. Страдомский, Н. Ф. Города и земство / Н. Ф. Страдомский. — Киев : Тип. Петра Барского, 1905. — 62 с.

327. Сырых, В. М. Материалистическая философия публичного права: монография / Сырых В. М. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 573 с.

328. Сытин, П. В. История планировки и застройки Москвы. Т. 2 / П. В. Сытин // Труды Музея истории города Москвы / под общ. ред. Ф. И. Салова. — М., 1954. — 624 с.

329. Сытин, П. В. Коммунальное хозяйство (благоустройство) Москвы в сравнении с благоустройством других больших городов / П. В. Сытин. — М. : Новая Москва, 1926. — 231 с.

330. Тихомиров, Ю. А. Эффективность законодательства: вопросы теории и практики / Ю. А. Тихомиров, В. П. Емельянцева, А. А. Аюрова и др. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: ИНФРА-М, 2015. — 336 с.

331. Тотоманц, В. Ф. Самоуправление и городское хозяйство / В. Ф. Тотоманц. — СПб. : Изд-во «Вестника Знания», 1910. — 80 с.

332. Тоцкий, Н. М. Реформа городского самоуправления / Н. М. Тоцкий. — Пг. : Акц. общество «Муравей», 1917. — 31 с.

333. Туманов, Г. М. Заметки о городском самоуправлении на Кавказе / Г. М. Туманов. — Тифлис : Тип. Я. И. Либермана, 1902. — 215 с.

334. Урушадзе, В. О. Города, как центры промышленной, общественной и культурной жизни / В. О. Урушадзе. — Подольск : Тип. Н.А. Тошаква, 1907. — 54 с.

335. Фидлер, В. А. Москва. Краткие очерки городского благоустройства / В. А. Фидлер. — М. : Тип. Е. А. Благушиной, 1897. — 127 с.

336. Харт, Г. Л. А. Понятие права / Г. Л. А. Харт; под общ. ред. Е. В. Афонасина, С. В. Моисеева; пер. с англ. Е. В. Афонасина и др. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2007. — 300 с.

337. Чиркин, В. Е. Публично-правовое образование / В. Е. Чиркин. — М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. — 336 с.

338. Чупров, А. И. Характеристика Москвы по переписи 1882 г. публ. лекция, чит. в Моск. политехн. музее 29 марта 1884 г. / А. И. Чупров. Тип. — М. Рус. ведомости, 1884. — 40 с.

339. Шабалин, Н. В. Контроль за представительством в местном самоуправлении России во второй половине XIX века / Н. В. Шабалин. — Киров : Аверс, 2009. — 97 с.

340. Шумейко, И. Н. Князь В. М. Голицын и московское городское самоуправление / И. Н. Шумейко. — М. : Русский мир, 2018. — 383 с.

341. Щегло, Л. Городские Думы прежде и теперь / Л. Щегло. — Пг. : Социалист, 1917. — 32 с.

342. Щепкин, М. П. Наши столичные городские бюджеты / М. П. Щепкин. — СПб. : Тип. Императорской академии наук, 1863. — 62 с.

343. Щепкин, М. П. Общественное самоуправление в Москве. Проект Городового Положения / М. П. Щепкин. — М. : Т-во скоропечатни А. А. Левенсон, 1906. — 181 с.

344. Щепкин, М. П. Общественное хозяйство города Москвы в 1863—1887 годах. Ч. 1. Вып. 1 / М. П. Щепкин. — М. : Московская городская тип, 1888. — 334 с.

345. Щепкин, М. П. Опыты изучения общественного хозяйства и управления городов. Ч. 1 / М. П. Щепкин. — М. : Тип. М. П. Щепкина., 1882. — 409 с.

346. Юхнева, Е. Д. Петербургские доходные дома. Очерки из истории быта / Е. Д. Юхнева. — М. : Центрполиграф, 2008. — 362 с.

347. Юхнева, Н. В. Этнический состав и этносоциальная структура населения Петербурга. Вторая половина XIX — начало XX века / Н. В. Юхнева. — Л. : Наук, 1984. — 224 с.

*Статьи в периодических изданиях и сборниках,
материалы научных конференций*

348. Алисова, Л. Н. Местное самоуправление и гражданское общество: Проблемы взаимодействия / Л. Н. Алисова, В. В. Аносова // Теория и практика общественного развития. — 2015. — № 1. — С. 73.

349. Алпатов, Ю. М. Становление городского самоуправления в России до 1917 года / Ю. М. Алпатов // Lex Russica. Научные труды МГЮА. — 2007. — № 5. — С. 829–846.

350. Большакова, О. В. Реформы и контрреформы 1860–1890-х годов в исторической науке XX в. (обзор) / О. В. Большакова // Россия XX столетия в исторической науке: взгляды, концепции, ценностные подходы. — М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2000. — С. 58–88.

351. Борисов, А. В. Избирательный закон и организация системы выборов по Городовым положениям 1870 и 1892 годов / А. В. Борисов // Известия ПГПУ имени В. Г. Белинского. Гуманитарные науки. — 2011. — № 23. — С. 326–332.

352. Быстрова, М. Н. Политическая борьба в ходе избирательной кампании 1916 г. по выборам в Петроградскую городскую думу / М. Н. Быстрова, В. П. Яренгина // Власть. — 2009. — № 9. — С. 127–129.

353. Вайтенс, А. Г. Роль Городовых положений 1870 и 1892 годов в развитии градорегулирования в Петербурге-Петрограде / А. Г. Вайтенс // Вестник

гражданских инженеров. — 2008. — № 4. — С. 3–8.

354. Войтович, В. Ю. Формирование местных органов власти в России (на материалах Удмуртской республики) / В. Ю. Войтович // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. — 2016. — Т. 26. — № 2. — С. 76–83.

355. Воронежцев, А. В. Саратовская Городская Дума: состав, структура, функции (конец XIX — начало XX века) / А. В. Воронежцев // Саратовский краеведческий сборник: научные труды и публикации / под ред. проф. В. Н. Данилова. — Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 2002. — С. 34–44.

356. Галахов, В. В. Некоторые вопросы изучения статистических материалов промыслового обложения. 1885—1898 гг. / В. В. Галахов // Исторические записки: Сборник статей. Вып. 109 / Акад. наук СССР, Ин-т истории; ред. А. М. Самсонов. — М. : Наука, 1983. — С. 238–262.

357. Гейнс, А. К. О городском самоуправлении / А. К. Гейнс // Вестник Европы. Журнал истории, политики, литературы. 1879. — Т. 2. — № 3. — С. 375–380.

358. Горловский, М. А. История городской реформы 1870 г. в России. Подготовка реформы / М. А. Горловский // Ученые записки. Вып. 5. Общественные науки. Тип. изд-ва «Уральский рабочий». — Свердловск, 1948. — С. 74–93.

359. Гринцевич, О. С. Проекты планировки Петербурга второй половины XIX - начала XX веков / О. С. Гринцевич // Архитектурное наследство. — 1959. — № 9. — С. 51–58.

360. Дитятин, И. И. К истории «жалованных грамот» дворянству и городам 1785 года / И. И. Дитятин // Статьи по истории русского права. — СПб. : Паровая скоропечатня А. Пороховщикова, 1895. — С. 49–152.

361. Дитятин, И. И. К истории городского положения 1870 года / И. И. Дитятин // Статьи по истории русского права. — СПб. : Паровая скоропечатня А. Пороховщикова, 1895. С. 153–231.

362. Дитятин, И. Наши города за первые три четверти настоящего столетия / И. Дитятин // Юридический вестник (издание Московского юридического общества). — 1880. Год двенадцатый. — Т. 3. — Кн. 2. Февраль. — № 2. — С. 266–279.

363. Дорская, А. А. Реформы и революции в России: историко-правовое измерение / А. А. Дорская // Правозащитник. — 2017. — № 4. — С. 4.

364. Ермаков, А. М. Московские губернаторы и генерал-губернаторы: проблемы взаимоотношений в конце XIX — начале XX веков / А. М. Ермаков // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: История и политические науки. — 2018. — № 2. — С. 106–114.

365. Зайцев, М. В. Городовое положение 1870 г. и муниципальное устройство германских городов: проблема заимствования элементов избирательной системы / М. В. Зайцев // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: История. Международные отношения. — 2014. — Т. 14. — Вып. 2. — С. 5–13.

366. Зайцев, М. В. Муниципальные выборы и состав Саратовской Городской Думы в 1871–1892 годах / М. В. Зайцев // Известия Саратовского университета. — 2007. — Т. 7. Серия: История. Международные отношения. — Вып. 1. — С. 38–48.

367. Каменецкая, Е. Н. Об участии города Одессы в содержании городской полиции. Сборник статей по вопросам, относящимся к жизни русских и иностранных городов / Е. Н. Каменецкая. Вып. IX. — М. : Городская тип., 1899. — С. 101–103.

368. Климова, Л. В. Проблемы взаимодействия местных органов власти в Москве во второй половине XIX в. / Л. В. Климова // Вестник МГОУ. Серия: История и политические науки. — 2015. — № 3. — С. 116–124.

369. Костюченко, И. Ю. Вече и князь в Новгородской земле / И. Ю. Костюченко // Представительная власть в России: История и современность: Сборник научных статей. Вып. 1. — М. : МАКС-Пресс, 2002. — С. 5–20.

370. Кузнецов, В. Н. Основные этапы и особенности капиталистической модернизации на северо-западе России (вторая половина XIX века) / В. Н. Кузнецов // Общество. Среда. Развитие (Terra Humana). — 2008. — № 3. — С. 3–19.

371. Лавицкая, М. И. Участие орловского купечества в городском управлении в 1870–1892 гг. / М. И. Лавицкая // Вестник РУДН. Серия: История России. — 2007. — № 1. — С. 59–70.

372. Ланин, Н. П. Наша дума пятится назад / Н. П. Ланин // Статьи Николая Петровича Ланина, помещенные в «Русском курьере». — М. : Тип. «Русский Курьер» Н. П. Ланина, 1885. — С. 190–197.

373. Ланин, Н. П. Статья № 340-го «Русского курьера» от 9 декабря 1884 г. / Н. П. Ланин // Статьи Николая Петровича Ланина, помещенные в «Русском курьере». — М. : Тип. «Русский Курьер» Н. П. Ланина, 1885. — С. 77–84.

374. Ланин, Н. П. Статья № 340-го «Русского курьера» от 10 декабря 1885 г. / Н. П. Ланин // Статьи Николая Петровича Ланина, помещенные в «Русском курьере». — М. : Тип. «Русский Курьер» Н. П. Ланина, 1885. — С. 210–217.

375. Лен, К. В. Городовое положение 1870 г.: аспекты историко-правового компромисса / К. В. Лен // Алтайский юридический вестник. — 2014. — № 2 (6). — С. 4–8.

376. Малхозов, В. А. Городское самоуправление в России в XVIII–XIX веках / В. А. Малхозов // Вестник Ставропольского института имени В. Д. Чурсина. — 2001. — Вып. 1. — С. 36–40.

377. Минникес, И. В. Проблема участия избирателей в выборах (историко-правовой аспект) / И. В. Минникес // Государство и право. — 2008. — № 4. — С. 75–82.

378. Морозова, Л. А. Судебная реформа середины XVI в. (губное и земское самоуправление и выборные суды на местах) / Л. А. Морозова // Государство и право. — 2011. — № 5. — С. 92–99.

379. Мусинова, Н. Н. Местное самоуправление в Москве: модели и эволюция / Н. Н. Мусинова // Управленческие науки. Научно-образовательный журнал. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. — 2013. — № 1 (6). — С. 4–13.

380. Нардова, В. А. Первые выборы в городские думы по избирательному закону 1892 г. / В. А. Нардова // Проблемы социально-экономической истории России. — СПб. : Наука, 1991. — С. 224–236.

381. Нардова, В. А. Правительство и проблема городского самоуправления в России середины XIX в. / В. А. Нардова // Ежегодник С.-Петербургского научного

общества историков и архивистов. Вып. 1. — СПб. : Лики России, 1996. — С. 195–216.

382. Насибулин, С. А. К истории создания и деятельности Читинской городской думы / С. А. Насибулин // Молодая наука Забайкалья. Ч. 1. — Чита : Заб. гос. гум.-пед. ун-т, 2006. — С. 84–89.

383. Нерсисянц, В. С. Конституционализм как общегосударственная идеология / В. С. Нерсисянц // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. Сборник статей / Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. политологии и правоведения; отв. ред. Ю.С. Пивоваров. — М. : Институт научной информации по общественным наукам РАН, 2000. — С. 6.

384. Никитин, Ю. А. Реализация городской реформы 1892 года в Полтавской, Харьковской и Черниговской губерниях / Ю. А. Никитин // Ученые записки. Электронный научный журнал Курского государственного университета. — 2013. — № 3 (27). — С. 70–78.

385. Никитина, Н. П. Выборы гласных в Думы Псковской губернии по городским положениям в 1870 и 1892 гг.: сравнительный анализ / Н. П. Никитина, С. А. Юсупова // II-й Международный молодежный конкурс научных работ. «Молодежь в науке: новые аргументы»: сборник научных работ. Ч. III. — Липецк, 2015. С. 26–29.

386. Никулина, Ю. В. Функциональное пространство города и городское управление / Ю. В. Никулина // Проблемы управления. — 2009. — № 1 (30). — С. 97–100.

387. Павленко, Н. Н. История правового регулирования организации местного самоуправления в городе Москве / Н. Н. Павленко // Труды МГУУ Правительства Москвы. — 2007. — Вып. 10. — С. 244–255.

388. Парк Р. Э. Городское сообщество как пространственная конфигурация и моральный порядок / Р. Э. Парк, В. Николаев // Социологическое обозрение. — 2006. — Т. 5. — № 1. — С. 11–18.

389. Пашенцев, Д. А. Правовые аспекты развития местного самоуправления в Москве в середине XIX века / Д. А. Пашенцев // Вестник Университета Прави-

тельства Москвы. — 2016. — № 2. — С. 12–14.

390. Пашенцев, Д. А. Российская законотворческая традиция: онтология процесса / Д. А. Пашенцев // Журнал российского права. — 2018. — № 8 (260). — С. 5–13.

391. Писарев, А. Н. История становления и развития правового института депутата Москвы / А. Н. Писарев // Труды МГУУ Правительства Москвы. — 2005. — Вып. 3. — С. 182–186.

392. Писарькова, Л. Ф. Городские избирательные кампании 1860-х годов в Москве / Л. Ф. Писарькова // Москва: События, Люди, Проблемы. Краеведческий сборник / Гос. публичная ист. б-ка России. — М. : Изд-во ГПИБ, 1997. — 226 с.

393. Рогачева, Л. И. Особенности развития местного самоуправления в до-революционной России / Л. И. Рогачева // Правовая инициатива. — 2014. — № 3. — С. 19.

394. Рождественская, Н. Ю. Избирательная система учреждений Ярославского городского общественного управления в конце XIX — начале XX века / Н. Ю. Рождественская // Ярославский педагогический вестник. — 2009. — № 3 (60). — С. 277–282.

395. Серженко, И. И. Кто в городе главный? Московское городское самоуправление и администрация на примере частного случая из истории городского коммунального хозяйства / И. И. Серженко // Государственное управление. Электронный вестник. — 2013. — Вып. 37. — С. 178–190.

396. Сеницкий, Л. Д. Рост германских городов и некоторые особенности их населения / Л. Д. Сеницкий // Сборник статей по вопросам, относящимся к жизни русских и иностранных городов. — Вып. V. — М. : Городская тип., 1897. — С. 124–132.

397. Спиридонов, И. А. Обзор западных социологических теоретических интерпретаций понятия «город» / И. А. Спиридонов // Известия Саратовского университета. — 2010. — Т. 10. Серия : Социология. Политология. — Вып. 4. — С. 49–51.

398. Тихомиров, Ю. А. Векторы управления в фокусе права / Ю. А. Тихо-

миров // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2019. — № 1. — С. 136–159.

399. Толочко, А. П. К истории организационной деятельности либералов в Сибири в 1907–1914 гг. / А. П. Толочко // Вестник Томского государственного университета. История. — 2012. — № 4 (20). — С. 133–137.

400. Тригуб, Г. Я. Городовое положение 1870 года и социальный состав Владивостокского городского общественного управления / Г. Я. Тригуб // Сборник материалов Шестой Дальневосточной конференции молодых историков. — Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. — С. 207–213.

401. Улумбелашвили, Е. Г. Деятельность московского городского общественного управления (1862–1892 гг.) / Е. Г. Улумбелашвили // Проблемы отечественной истории. — Вып. 4. — М. : Изд-во РАГС, 1997. — С. 90–101.

402. Фомиченко, М. П. Основные направления реформы местной власти в свете Федерального закона от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ / М. П. Фомиченко // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. — 2014. — № 5 (43). — С. 23–29.

403. Фридвальд, Ю. М. Некоторые данные о городе Вене / Ю. М. Фридвальд // Сборник статей по вопросам, относящимся к жизни русских и иностранных городов. Вып. I–III. — М. : Городская тип., 1895. С. 16–19.

404. Хабриева, Т. Я. Конфликт интересов: природа, предупреждение, социальное регулирование / Т. Я. Хабриева, А. Я. Капустин, А. В. Габов и др. // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2018. — № 3 (70). — С. 5–12.

405. Хабриева, Т. Я. Циклические нормативные массивы в праве / Т. Я. Хабриева // Журнал российского права. — 2019. — № 12. — С. 5–18.

406. Хвостова, И. А. Особенности процесса формирования политических партий в дореволюционной России / И. А. Хвостова // Система ценностей современного общества. — 2013. — № 30. — С. 76–80.

407. Чихладзе, Л. Т. Особенности генезиса местного самоуправления и местного управления в России. Ч. 3 / Л. Т. Чихладзе, Н. Н. Соколов // Юстиция. —

2015. — № 3. — С. 36–42.

408. Ярославский, Г. Городское самоуправление Москвы / Г. Ярославский // Москва в ее прошлом и настоящем. Моск. т-во «Образование». Вып. XII. — М. : Тип. Русского товарищества, 1912. — С. 17–48.

409. Ястшембски, Р. Влияние реформ Российского государства на административное устройство Царства Польского в XIX веке / Р. Ястшембски // Ученые записки Казанского университета. Серия: Гуманитарные науки. — 2019. — Т. 161. — № 1. — С. 9–18.

Диссертации и авторефераты диссертаций

410. Асанов, Р. Ф. Городское самоуправление в пореформенный период (по материалам Нижнего Новгорода) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Асанов Руслан Финусович. — Н. Новгород, 2004. — 194 с.

411. Бойко, Н. А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX — начале XX века (историко-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Бойко Наталья Александровна. — М., 2006. — 22 с.

412. Бурцева, Е. Е. Всесословное и сословное самоуправление в городах Тульской губернии в последней трети XIX — начале XX вв. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Бурцева Екатерина Евгеньевна. — Тула, 2015. — 236 с.

413. Вдовин, С. Е. Деятельность партийно-политических групп гласных Московской Городской Думы 1904 — февраль 1917 : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Вдовин Сергей Евгеньевич. — М., 2002. — 486 с.

414. Виноградов, В. Ю. Московское городское самоуправление во второй половине XIX века: историко-правовой аспект : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02; 12.00.01 / Виноградов Валерий Юрьевич. — М., 2001. — 151 с.

415. Виноградов, В. Ю. Становление и развитие системы городского самоуправления в пореформенный период Российской империи: 1870–1914 гг. : дис. ...

д-ра ист. наук : 07.00.02 / Виноградов Валерий Юрьевич. — М., 2005. — 403 с.

416. Вяликова, Л. В. Московское городское самоуправление в 1912 — феврале 1917 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Вяликова Лариса Валентиновна. — М., 1989. — 250 с.

417. Галкин, П. В. Местное самоуправление и государственная власть во второй половине XIX — начале XX веков (по материалам Московской губернии) : автореф. дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Галкин Павел Владимирович. — М., 2013. — 47 с.

418. Гончаров, В. Д. Отношения государственной власти и городского самоуправления в дореволюционной России (историко-правовой анализ) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Гончаров Владимир Дмитриевич. — СПб., 2001. — 361 с.

419. Дойников, И. В. Городская реформа 1870 года и становление городского самоуправления в России: государственно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дойников Игорь Валентинович. — М., 1991. — 168 с.

420. Златоустовский, Б. В. Московское городское самоуправление в период буржуазных реформ 60-х гг. XIX в. : дис. ... канд. ист. наук / Златоустовский Борис Владимирович. — М., 1953. — 393 с.

421. Иваненко, И. Н. Этапы становления и развития законодательства о местном самоуправлении в России (историко-правовой и теоретический аспекты) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Иваненко Игорь Николаевич. — Краснодар, 2008. — 185 с.

422. Иванютина, Е. В. Эволюция органов местного самоуправления в дореволюционной России (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Иванютина Евгения Валентиновна. — Н. Новгород, 2006. — 197 с.

423. Кокорев, Д. А. Городское самоуправление России: организационно-правовые особенности и сравнительный анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Кокорев Дмитрий Александрович. — М., 2004. — 223 с.

424. Колотилин А. В. Российское законодательство о формировании органов местного самоуправления второй половины XIX — начала XX веков (историко-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Колотилин Алексей

Валерьевич. — СПб., 2004. — 180 с.

425. Кружалова, Н. Ю. Московское городское самоуправление в 1905–1912 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Кружалова Наталия Юрьевна. — М., 1982. — 251 с.

426. Куликов, Н. А. Местное самоуправление и органы исполнительной власти в России (на опыте г. Москвы) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Куликов Никита Александрович. — М., 2009. — 180 с.

427. Лаптева, Л. Е. Местное управление в пореформенной России, 1864–1905 гг. (историко-правовое исследование) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Лаптева Людмила Евгеньевна. — М., 2001. — 375 с.

428. Лен, К. В. Подготовка и проведение городской реформы 1870 г. в Западной Сибири: на материалах Томской губернии : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Лен Константин Владимирович. — Барнаул, 2000. — 303 с.

429. Лютфалиев, Р. Т. Правовое регулирование городского самоуправления в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Лютфалиев Руслан Тахирович. — М., 2006. — 204 с.

430. Ляшенко, Т. А. Местное самоуправление в крупных городах-мегаполисах: теоретико-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ляшенко Тамара Анатольевна. — М., 2005. — 194 с.

431. Малхозов, В. А. Нормативно-правовое регулирование деятельности городских органов местного самоуправления: историко-правовой аспект (на основе реформ 1870, 1892 и 1990-х годов) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Малхозов Владимир Александрович. — Ставрополь, 2001. — 176 с.

432. Мальцев, И. И. Общественное самоуправление С.-Петербурга в 1892–1902 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.01 / Мальцев Иван Иванович. — СПб., 1993. — 155 с.

433. Молчанова, Л. А. Развитие местных органов государственной власти и местное самоуправление в Москве: историко-правовой анализ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Молчанова Людмила Александровна. — М., 2000. — 25 с.

434. Нардова, В. А. Городское самоуправление в России в 60-х — начале 90-х годов XIX века: правительственная политика : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 /

Нардова Валерия Антониновна. — Л., 1984. — 260 с.

435. Павлюченко, Э. А. Московское городское управление в 70–80-е годы XIX в. : дис. ... канд. ист. наук / Павлюченко Элеонора Александровна. М., 1956. — 293 с.

436. Писарькова, Л. Ф. Московская городская дума: 1863–1917 гг. : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.02 / Писарькова Любовь Федоровна. — М., 1998. — 568 с.: ил.

437. Писарькова, Л. Ф. Московское городское общественное управление с середины 1880-х годов до первой русской революции : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Писарькова Любовь Федоровна. — М., 1979. — 186 с.

438. Полещук, К. К. Н. А. Алексеев и его деятельность на посту московского городского головы в 1885–1893 гг. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Полещук Константин Константинович. — М., 2017. — 285 с.

439. Полушин, Е. М. Деятельность московского общественного управления по развитию социальной сферы городского хозяйства в пореформенный период (1862–1905 гг.) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Полушин Евгений Михайлович. — М., 2012. — 182 с.

440. Попова, В. В. Правительственная политика и изменения в составе городского населения в пореформенной России (на материалах Нижегородской губернии) : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Попова Вера Владимировна. — Чебоксары, 2015. — 231 с.

441. Романов, А. А. Деятельность органов городского самоуправления по развитию социально-экономической инфраструктуры Москвы в последней трети XIX — начале XX вв. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Романов Алексей Александрович. — М., 2010. — 278 с.

442. Савватеев, А. И. Местное самоуправление как институт развития гражданского общества : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Савватеев Анатолий Иванович. — Екатеринбург, 2005. — 25 с.

443. Самоцветова, О. В. Московское городское общественное управление в конце XIX — начале XX века: финансы и бюджет : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Самоцветова Ольга Вячеславовна. — М., 2010. — 251 с.

444. Салихова, Л. Б. Городское самоуправление в Дагестане во второй поло-

вине XIX — начале XX века : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Салихова Лейла Багутдиновна. — Владикавказ, 2013. — 21 с.

445. Семенов А. К. Эволюция городского самоуправления в российской провинции в последней трети XIX века: на материалах Тамбовской губернии : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Семенов Анатолий Константинович. — Тамбов, 2001. — 186 с.: ил.

446. Синькевич, Н. А. Городское самоуправление Петербурга во второй половине XIX века (историко-правовой аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Синькевич Николай Александрович. — СПб., 1997. — 19 с.

447. Синькевич, Н. А. Самоуправление и полиция Санкт-Петербурга в XVIII - начале XX века: основные этапы эволюции : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 // Синькевич Николай Александрович. — СПб., 2004. — 337 с.

448. Соловьева, Е. Г. Развитие законодательства по городскому самоуправлению во второй половине XIX в. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Соловьева Елена Геннадьевна. — Н. Новгород, 2007. — 32 с.

449. Сухорукова, А. С. Петербургская городская дума и проблема градостроительства в конце XIX — начале XX века : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Сухорукова Анна Сергеевна. — СПб., 2000. — 25 с.

450. Ташлыков, А. Ю. Астраханская городская Дума в пореформенный период (1870–1918 гг.): опыт функционирования городского общественного управления : дис. ... канд. ист. наук: 07.00.02 / Ташлыков Андрей Юрьевич. — Астрахань, 2011. — 198 с.

451. Тюрин, В. А. Губернская администрация и городское общественное управление в провинциальной России конца XIX — начала XX века (Пензенская, Самарская, Симбирская губернии) : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.02 / Тюрин Вадим Александрович. — Самара, 2004. — 19 с.

452. Черногор, Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Черногор Николай Николаевич. — М., 2007. — 456 с.

453. Чичерова, И. А. Земское и городское самоуправление в России второй

половины XIX в. (историко-правовой анализ) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Чичерова Ирина Анатольевна. — М., 1995. — 167 с.

Иностранная литература

454. Brower D. R. The Russian City between Tradition and Modernity, 1850–1900. — Los Angeles : University of California Press, 1990. — 253 p.

455. Corcoran J. M. Power in the provinces: the evolution of local government practices in imperial Russia, 1825–1917 : A Dissertation of Doctor of Philosophy in History. — Washington, DC, 2012. — 317 p.

456. Graeme J. G. Peasants and Government in the Russian Revolution. — New York : Barnes & Noble, 1979. — 233 p.

457. Hamm M. F. The city in Russian history. — Kentucky : The University Press of Kentucky, 1976. — 349 p.

458. Polner T. J. Russian Local Government during the War and the Union of Zemstvos. — New Haven, 1930. — 317 p.

459. Starr S. F. Decentralization and Self-Government in Russia, 1830–1870. — New Jersey : Princeton University Press, 1972. — 386 p.